



UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO
DIVISIÓN DE DERECHO, POLÍTICA Y GOBIERNO
DEPARTAMENTO DE GESTIÓN PÚBLICA



GOBERNABILIDAD Y GESTIÓN TERRITORIAL DE LOS ASENTAMIENTOS
HUMANOS EN PROPIEDAD EJIDAL:
EL CASO DEL EJIDO PASO DE PERULES, GUANAJUATO, GTO.

TESIS:
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
PRESENTA:

María de los Angeles Magos Rosales

Directora: Mtra. Rosa María Pérez Vargas

Sinodal: Dr. Fernando Patrón Sánchez

Sinodal: Dr. José de Jesús Ramírez Macias

Guanajuato, Gto., Septiembre de 2013.



UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO
DIVISIÓN DE DERECHO, POLÍTICA Y GOBIERNO
DEPARTAMENTO DE GESTIÓN PÚBLICA



GOBERNABILIDAD Y GESTIÓN TERRITORIAL DE LOS ASENTAMIENTOS
HUMANOS EN PROPIEDAD EJIDAL:
EL CASO DEL EJIDO PASO DE PERULES, GUANAJUATO, GTO.

TESIS:

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
PRESENTA:

María de los Angeles Magos Rosales

Guanajuato, Gto., Septiembre de 2013.

Introducción	11
---------------------------	-----------

Capítulo I

Marco teórico conceptual: La noción de Gobernabilidad y la Gestión Territorial en los asentamientos humanos en propiedad ejidal	13
1. Origen y desarrollo de la Gobernabilidad	13
1.1. Concepto de Gobernabilidad	15
1.2. Elementos de la Gobernabilidad	19
1.2.1. Actores estratégicos	19
1.2.2. Reglas	20
1.2.3. Conflicto	21
2. Dimensiones de Gobernabilidad	21
3. Componente territorial y tipos de propiedad	25
3.1. Comunidad indígena	25
3.2. Comunidad agraria	27
4. Ejido	31
4.1. Concepto de Ejido	32
4.2. Dominio Pleno	37
4.3. Propiedad Privada (pequeña propiedad)	40
5. La Gestión Territorial	40
5.1. Definición y elementos que la integran.....	47
5.2. Características y modelos de gestión territorial	48
Conclusión	

Capítulo II

Marco contextual: Las instituciones para la gestión territorial de carácter ejidal	53
---	-----------

6. Las Instituciones públicas y la gobernabilidad	53
6.1. Concepto de Institución	53
6.2. Marco Institucional mexicano	59
7. La Administración Pública Federal	60
7.1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	61
7.2. Recuento público-administrativo	66
7.3. Secretaría de la Reforma Agraria	69
7.4. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	72
8. Instrumentos legales y de gestión para la regulación de la tierra	72
8.1. Instrumentos públicos para la regulación y gestión del territorio	73
8.2. Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE)	74
8.2.1. Descripción del programa	76
8.2.2. Análisis de beneficios y no beneficios	79
8.3. Fondo de Apoyo para Núcleos sin Regularizar (FANAR) ...	80
8.3.1. Descripción del programa	81

Conclusión

Capítulo III

9. Apartado Metodológico	84
---------------------------------------	-----------

Capítulo IV

10. Estudio de Caso	91
Introducción	91
10.1. Antecedentes del ejido Paso de Perules	92
10.2. Instauración del PROCEDE	94
11. Aspectos socio-económicos	101
11.1. Repercusiones a la organización del ejido	101
11.2. Dimensiones de gobernabilidad	103
12. La Gestión Territorial	107

12.1. El enfoque del territorio y su componente multidimensional	108
12.2. Análisis del componente multidimensional	109
Resultados de las encuestas.....	113
 Conclusiones	 119
Bibliografía	121

Contenido de Tablas

Tabla 1. Dimensiones de Gobernabilidad	24
Tabla 2. Ley Agraria 1992	28
Tabla 3. Relación de ejidos incorporados al PROCEDE (2012)	39
Tabla 4. Revisión de las Metodologías propuestas para el análisis de los procesos de desarrollo local	49
Tabla 5. Componente Multidimensional	50
Tabla 6. Fechas para realizar el Recuento Público-Administrativo	67
Tabla 7. Análisis del Recuento Público-Administrativo	68
Tabla 8. Descripción del Procedimiento General Operativo (PROCEDE)	77
Tabla 9. Análisis de Beneficios y no Beneficios (PROCEDE)	79
Tabla 10. Descripción del Procedimiento General Operativo (FANAR) ...	81
Tabla 11. Relación de ejidos incorporados al PROCEDE (2012)	95
Tabla 12. Análisis de cantidad de ejidos en el país vs cantidad de ejidos regularizados	95

Contenido de Figuras

Figura 1. Procedimiento General Operativo (PROCEDE)	77
Figura 2. Procedimiento General Operativo (FANAR)	81
Figura 3. Ortofotografía del Ejido Paso de Perules	93
Figura 4. Ortofotografía del Cerro de la Campana	97
Figura 5. Plano de Lotificación del Cerro de la Campana	98
Figura 6. Ortofotografía de los ejidos periurbanos del municipio de Guanajuato	99
Figura 7. Constancia de Posesión	100
Figura 8. Plan de Ordenamiento Territorial del Centro de Población de Guanajuato 2011- Uso de suelo	110
Figura 9. Plan de Ordenamiento Territorial del Centro de Población de Guanajuato 2011- Unidades de Gestión	112
Figura 10. Reunión del 7 de abril de 2013	114

Contenido de Cuadros

Cuadro 1. Esquema de la Administración Pública Federal	61
Cuadro 2. Esquema de la Administración Pública para el Estado de Guanajuato	65
Cuadro 3. Esquema de la Administración Pública para el municipio de Guanajuato	66

Agradecimientos

A la institución que me formo:

Universidad de Guanajuato

En forma especial:

Mtra. Rosa María Pérez Vargas, por su apoyo y dirección.

Por último a mi familia:

A mi padre, hermanos y sobrinos por todo su amor, apoyo y aliento, pero especialmente a mi mami por su amor incondicional.

Un reconocimiento a mi cuñada Angélica e hijas por cuidar a mi hija en mis ausencias para formarme.

Dedicatoria

***A mi hija María José, por su amor y
comprensión y a mi amado esposo.***

Introducción

Hoy en día nos enfrentamos a diversas vicisitudes no sólo en lo individual sino en lo colectivo, la incapacidad de un gobierno para enfrentar las demandas que surgen de la sociedad, vivimos un tiempo difícil que se extiende en el mundo con mayor o menor magnitud pero que genera inseguridad, incertidumbre del porvenir.

Una seria dificultad que enfrenta en general nuestra sociedad es la incipiente gobernabilidad o ingobernabilidad con la que se vive; por tanto se propone estudiar bajo este contexto a los asentamientos humanos en propiedad ejidal y que estrategias se pueden implementar para beneficiar a este tipo de propiedad.

En este orden de ideas se realiza un primer acercamiento a partir de la definición de gobernabilidad y los elementos que la integran. Para abordar en qué consiste, qué busca. A su vez bajo las dimensiones que integran a la gobernabilidad identificar las variables en las cuales están inmersas las problemáticas que atañen a los asentamientos humanos en propiedad ejidal. Así la gestión territorial funge como aquella estrategia que busca el desarrollo de las zonas rurales, este elemento podría constituir la herramienta teórica para las problemáticas que enfrentan estos asentamientos humanos.

El segundo acercamiento es en base a las instituciones, ya que estas fungen como las reglas que permiten que una sociedad se estructure. En nuestro país existe la Ley Orgánica de la Administración Pública en los tres ámbitos de competencia bajo los cuales está regido este país, en estas leyes se determinan la forma de organización administrativa, así como el orden de organización del Poder Ejecutivo y las dependencias que estarán a su cargo, por ello resulta relevante hablar de las competencias que tienen las instituciones, pues son los entes en los cuales recae la responsabilidad de la eficiencia en la capacidad de respuesta del Estado ante las demandas de la sociedad.

En este sentido, se detalla qué dependencias son responsables de atender los asuntos en la cuestión del Ejido, por tanto en los asentamientos humanos de

índole ejidal o en propiedad ejidal. Además de revisar algunos de los programas por medio de los cuales los propietarios de tierras ejidales han intentado acceder a la regulación de la tenencia de su tierra y así cambiar su régimen de propiedad; aspecto de interés ya que con ello se le dio inicio a terminar con la propiedad social.

El tercer acercamiento retoma todo el entramado teórico que permitió el desarrollo de este trabajo de investigación para insertarlos en la construcción del estudio de caso, por tanto este tercer acercamiento describe los elementos que se utilizaran para la realización del estudio de caso.

Como último acercamiento, comprende el desarrollo del estudio de caso, el cual engloba todo los elementos teóricos con el fin de definir las problemáticas que se viven en un asentamiento humano en propiedad ejidal específico, en términos de gobernabilidad y del enfoque de la gestión territorial, de tal manera se analicen las causas por las cuales este asentamiento ha carecido de gobernabilidad y si la gestión territorial como estrategia puede ayudar o beneficiar a este tipo de asentamiento humano.

Finalmente en las conclusiones se hace un reflexión de lo que se obtuvo de cada uno de los contexto bajo los cuales está determinado cada acercamiento, para posteriormente conjuntar estas reflexiones.

Capítulo I

Marco teórico conceptual: La noción de Gobernabilidad y la Gestión Territorial en los asentamientos humanos en propiedad ejidal

El panorama al cual se enfrentan los gobiernos actualmente por todo este desequilibrio mundial que genera inseguridad, incertidumbre, pobreza ya sea en lo individual o en lo colectivo crea la necesidad en la sociedad de exigir permeabilidad a las demandas, el Estado en su papel de Estado-Benefactor se ha visto sobrepasado en su capacidad de repuesta; la gobernabilidad funge como esta herramienta mediadora para enfrentar los desafíos que se viven día a día, para este trabajo de investigación es relevante comprender como surge este concepto, que abarca y en que se enfoca por ello se abordará en las hojas siguientes para analizar la capacidad de gobernabilidad que tiene el gobierno local en los asentamientos en propiedad ejidal y la relación que se da entre estos, o sí es la rígida legislación que dejo a este tipo de asentamientos desprotegidos para que fueran permeados social y económicamente.

1. Origen y desarrollo de gobernabilidad

Estudiar el origen de la gobernabilidad es relevante para entender que involucra este concepto y cuáles son las problemáticas que se encuentran inmersas dentro de éste y la importancia que trajo consigo este concepto.

“La gobernabilidad y gobernanza se ha venido utilizando como equivalente de governance (inglés) y de gouvernance (francés). La raíz de la governance se encuentra en latín “gubernare” que significa pilotear, en referencia a los asuntos públicos. La palabra se utilizo en Inglaterra y Francia en los siglos XIV y XV para designar el arte de gobernar [...]”.(Velásquez, 2006:5)

La gobernabilidad ha sido concebida de acuerdo al tiempo en el que se estudie y bajo la corriente en la que se aborde. Para crear la definición de ésta, ha sido a lo largo del tiempo y los desafíos que se afrontan en su momento.

Los primeros indicios de la gobernabilidad están plasmados en el documento elaborado por Crozier, Hungtinton y Watanuki [...]. La obra que, a modo de informe pretendía dejar patentes los desafíos de las instituciones ante la cada vez

más evidente crisis del Estado de Bienestar, coincidió con la crisis fiscal de los Estados y el surgimiento de una nueva forma de comprender la economía y la política [...]”. (Prats, 2003:240)

Este concepto buscar dirimir a las demandas sociales propiciadas por la crisis financiera y la ineficiente respuesta de los gobiernos en los 70’, con la finalidad de que el Estado eficientara su capacidad de respuesta ante la sociedad acostumbrada a un Estado de Bienestar.

“Siguiendo a Prats (2001) distingue cuatro grandes raíces que forjan el concepto de gobernabilidad, a saber: (1) los trabajos encargados por la Comisión Trilateral desde los 70; (2) la aplicación del concepto al entendimiento de los procesos de transición a la democracia; (3) su uso por los organismos internacionales; y (4) su utilización en la explicación de la construcción europea.” (Prats, 2003:240)

Estas cuatro raíces a las que hace referencia este autor hablan del desequilibrio que se vivía en esos días y las problemáticas de gobernabilidad que han existido a lo largo de la historia de menor o mayor escala. La necesidad de las sociedades de ser gobernadas es algo irrefutable, de ahí que al paso de tiempo este concepto ha ido evolucionado.

En este lapso de tiempo la gobernabilidad se concibe como “la capacidad de las instituciones públicas de hacer frente a los desafíos que confronta, sean éstos retos u oportunidades”. Por otra parte este autor nos dice que el término gobernabilidad tiene un segundo uso el cual es utilizado para designar la consolidación de las democracias en transición con autores como Guillermo O’Donell (1979) o Adam Przeworski (1988) los cuales señalan a la gobernabilidad, “aquel estado de un país que, por un lado, evitaba la regresión autoritaria y, por otro, permitía avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y políticas. Así pues, implícito a la gobernabilidad estaba la mejora del desempeño económico-social reforzado y generador de la mejora de lo político” (Prats; 2002: 106). También existe un tercera corriente la cual menciona el autor a contribuido a la mencionada amplitud y confusión acerca del concepto de gobernabilidad la cual ha sido utilizada por las agencias internacionales como sinónimo de governance [...] han utilizado el término gobernabilidad para referirse a: (1) el proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados; (2) la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reformas políticas y regulaciones; y (3) el respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas. Finalmente la

cuarta corriente clave que confluye en el estudio de la gobernabilidad es aquella surgida a raíz del análisis del proceso de construcción europea. Durante los 90, apareció toda una literatura que trataba de explicar a partir del concepto de governance (o gobernanza) la gobernabilidad de la Unión Europea como estructura de toma de decisiones a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales. Esta literatura [...] abordó (a) una nueva conceptualización de la legitimidad de las instituciones políticas fundamentada en la eficiencia de un gobierno sobre todo para el pueblo más que por o desde el pueblo y (b) una nueva forma de entender las políticas públicas en clave multinivel y de red, donde la formulación y la implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes por actores con distintas capacidades y preferencias. (Prats, 2003:241-2)

Por lo antes mencionado se puede decir que llegar a una aproximación de la concepción de gobernabilidad dependerá de la corriente que se siga, y del punto de acción en que se quiere abordar.

1.1. Concepto de Gobernabilidad

Para definir gobernabilidad resulta imprescindible señalar la línea delgada en que se encuentra su acepción con la de gobernanza, aunque siendo términos diferentes son conceptos complementarios.

Por gobernabilidad se han entendido muchas cosas, dependiendo del autor y del tiempo en que esta concepción se aborde, es por ello conveniente entender el origen y evolución de la gobernabilidad y las problemáticas que se encierran en ella, por ello se considera relevante integrar las diferentes corrientes y perspectivas que han abordado a dicho concepto para identificar diferencias y similitudes que puedan ayudar a llevar a cabo este trabajo de investigación.

“Pero, si la gobernanza es la interacción forjada por las reglas del juego, [...], entendemos la gobernabilidad como la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte. De esa forma la gobernabilidad se derivaría del alineamiento efectivo entre las necesidades y capacidades de un sistema político”. (Prats, 2003:244)

Para poder definir gobernabilidad se tomará en cuenta la perspectiva que tienen los siguientes autores Coppedge, Prats y Camou, acerca de este concepto; además de Arbós y Giner, quienes abordan a este concepto

mediante cuatro familias ideológicas en donde cada una de ellas analizan la relación del poder político y la influencia que estos tienen en el campo de la economía y como la gobernabilidad converge. Posteriormente de este análisis realiza una definición propia del concepto gobernabilidad.

Para Antonio Camou la gobernabilidad debe ser entendida como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz”. (Mayorga &Córdova, 2007:1)

Con esta definición este autor habla de un equilibrio entre las demandas y la respuesta por el Estado para ellas, de un sistema horizontal.

“Según Camou esta definición se desprende de las semejanzas y diferencias existentes entre la gobernabilidad y la gobernanza, este autor también nos menciona que la gobernabilidad estudia el *cómo se gobierna* prestando atención a la estabilidad política, aunque termina incluyendo los temas de gobernanza y gobernabilidad, bajo el criterio de paradigmas de gobernabilidad que son “el conjunto de respuestas institucionalizadas (ideas, valores, normas, prácticas) que una comunidad política sustenta en pos de resolver (y aceptar) ciertas soluciones a sus problemas de gobierno”(Camou 2001:11). En los cuales relaciona niveles de análisis (cultura política, instituciones y políticas públicas) y campos de acción gubernamental (campo político, económico y social)”. (Mayorga & Córdova, 2007:2)

Por tanto en esta definición siguen confluyendo la relación de gobernanza y gobernabilidad que si bien no como una misma idea, sino sus mismas diferencias es lo que une ambas definiciones, donde bajo la perspectiva que señala Camou de paradigmas de gobernabilidad a la par hace referencia *al modelo de gobernabilidad*, modelo situado a cuestiones particulares articulándolo a respuestas institucionalizadas a los problemas de gobierno; siguiendo con esa perspectiva a continuación se presenta la definición de Joan Prats de gobernabilidad como:

“Un atributo de las sociedades que se han estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones de autoridad y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales e informales [...] dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias”. (Mayorga & Córdova, 2007:3)

Por tanto para estudiar a profundidad a la gobernabilidad este autor dice que se deben tomar en consideración los siguientes elementos:

“Para su análisis relaciona tres elementos: a) actores, b) reglas procedimientos o formulas y c) conflictos entre actores estratégicos. Donde al modelo de gobernabilidad se establece por la composición de los actores estratégicos y sus prácticas, por las reglas e instituciones (formales e informales) y su grado de prevalencia, y por el grado de conflicto susceptible de ser procesado bajo las reglas y procedimientos en vigencia”. (Mayorga & Córdova, 2007:3)

Estos elementos tienen una gran relevancia ya que toma en consideración a las partes involucradas sociedad-autoridades, el marco jurídico bajo el cual está regulado el resolver los conflictos que emana de ella.

Por otra parte para Michel Coppedge, define la gobernabilidad de la siguiente manera:

“el grado en el cual el sistema político se institucionaliza. [...] para estudiar la gobernabilidad y plantea los siguientes pasos: a) identificar a los actores estratégicos en un nivel apropiado [...] durante un periodo determinado, b) considerar a los actores no estatales tomando en cuenta variables tales como, inclusión, luchas de poder, capacidades de negociación y grado de formalización de las fórmulas que pautan sus relaciones con el Estado y con otros actores no estatales, c) evaluar el sistema de partidos, d) considerar los recursos y la fortaleza de los actores estatales y del sistema de partidos en sus relaciones intraestatales, e) en un régimen democrático, analizar las relaciones entre los actores estatales y su adecuación a las normas; finalmente, f) efectuar un balance de los recursos y la capacidad del Estado para responder a las demandas sociales”. (Mayorga &Córdova, 2007:3)

Por tanto la coincidencia entre Camou, Prats y Coppedge en la definición de gobernabilidad radica en el equilibrio que debe tener el sistema sociopolítico para que el Estado tenga una eficaz y eficiente capacidad de respuestas a las demandas de la sociedad, donde este equilibrio se obtendría del papel que juegan los actores estratégicos un de los elementos primordiales de este concepto concatenado con las reglas que derivan del ordenamiento jurídico al que está sujeta tanto sociedad y gobierno y que sin este equilibrio o estabilidad no se podría asegurar la gobernabilidad, ni dar respuesta a los conflictos que por su naturaleza emanan del Estado.

Las familias ideológicas a las cuales hacen referencia Arbós y Giner las determinan de la siguiente manera:

I. Los conservadores, que por definición son partidarios del statu quo. [...], la gobernabilidad es un problema que no se plantea en términos abstractos: no se trata de hacer eficaz cualquier acción de gobierno –se entiende acción de gobierno de los poderes públicos, y no de las actuaciones materiales equiparables de los actores de la economía de mercado- sino de eliminar las acciones de gobierno negativas para el mercado.

II. Los neoconservadores miran al Estado con prevención; por eso la gobernabilidad se plantea más bien como una cuestión de fondo y no como el problema de la eficacia de la acción de gobierno. [...]. Así el neoconservador ve la gobernabilidad como un problema relativo a las interferencias que recibe la sociedad del Estado, desde el exterior. Para él la gobernabilidad es un problema más por la ineficiencia que parecen evidenciar los resultados que por el carácter pernicioso que hay que suponer a cualquier relación entre Estado y sociedad.

III. Los liberales, la gobernabilidad, desde la perspectiva liberal, será el de restaurar la autonomía de la política restringiendo su alcance hasta el límite del mercado para, simultáneamente, reconstruir la libertad de éste.

IV. Los marxistas, lo esencial de las tesis marxistas sería lo siguiente: el poder político ampara una explotación que beneficia a un núcleo reducido, de la sociedad.[...], los problemas de la gobernabilidad del capitalismo son esencialmente los de la legitimidad. Los marxistas no dudan que, mientras se mantenga la propiedad privada de los medios de producción, el poder político actuará para defender los intereses del capitalismo. [...], los marxistas insisten en poner al descubierto aquello que mantiene la eficacia de la acción de gobierno: la legitimidad cambiante y el potencial recurso a soluciones autoritarias.(Arbós & Giner, 2005:9-12)

En cada una de las perspectivas de cada familia infieren a la gobernabilidad como un problema entre el Estado y la sociedad ya que uno depende del otro y por tanto el acuerdo que debe existir entre ambos no es sólido, lo que propicia una constante intolerancia, pues valoran y entiende de manera distinta las funciones de los poderes públicos, el gobierno.

Por otra parte estos autores dan una definición a la cuestión de la gobernabilidad tratado de subsanar de cierta manera las deficiencias o lagunas como así lo expresan de las cuatro perspectivas de las familias ideológicas y definen pues así a la gobernabilidad:

“la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo” (Arbós & Giner, 2005:13)

Tomando de referencia estas definiciones acerca de gobernabilidad propongo la siguiente definición; gobernabilidad pretende alcanzar un Estado en equilibrio que busca ser eficiente y eficaz en la capacidad de respuesta por los tomadores de decisión ante las demandas sociales mediante un sistema político, legal, estable e institucionalizado. Entonces el sector de los asentamientos humanos en propiedad ejidal porque carece de permeabilidad si constituye parte del estado, esa diferenciación ante la otra parte de la sociedad es lo que hace que estos se consideren desprovistos de gobernabilidad ante sus demandas.

1.2. Elementos de la Gobernabilidad

Partiendo de la definición de gobernabilidad dentro del modelo de gobernabilidad que realizan Camou, Prats y Coppedge, estos autores hacen referencia a los elementos que se encuentran inmersos en la definición. Pero por otra parte Arbós y Giner abordan los elementos de la gobernabilidad con otra perspectiva, como dimensiones en las cuales analizan los procesos en los que se ven envueltos las sociedades democráticas, donde ambas posturas nos servirán de apoyo para entender que aunque se aborden este concepto desde perspectivas distintas, se llega a un punto medular, la relación que guardan las sociedades democráticas con el quehacer eficaz de los actores políticos en los cuales se encuentra detentado el poder. Los elementos de gobernabilidad son los siguientes:

1.2.1. Actores estratégicos

Prats quien define a los actores estratégicos como “todo individuo, organización o grupo de recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimiento de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos”. (IIG, 2003:28 citado en: Mayorga & Córdova, 2007: 3-4)

Mientras que para Coppedge define a los actores estratégicos de la siguiente manera:

“llamados actores estratégicos aquellos que son capaces de socavar la gobernabilidad, interfiriendo en la economía y en el orden público mediante el uso de recursos de poder. (Mayorga & Córdova, 2007: 3).

Las definiciones de estos dos autores coinciden en el aspecto que los actores estratégicos pueden cuartear el proceso de gobernabilidad, por ello es que se debe de existir un sistema horizontal, donde la jerarquización se igual ante sociedad-gobierno.

Abordando a Camou, este autor distingue dos tipos de niveles de análisis: los *niveles jurisdiccionales (o reales) de gobierno* y los *niveles analíticos de gobernabilidad*. En primero contempla los ámbitos característicos del ejercicio gubernamental (nacional, regional y local); así mismo, diferentes sectores sociales o esferas de acción (economía, sector industrial, educación superior), diversos actores estratégicos (empresarios, trabajadores, Fuerzas Armadas), alguna organización compleja [...] finalmente, la dimensión supranacional de la gobernabilidad, [...]. Sin embargo pierde pertinencia cuando se refiere a los *actores estratégicos* como “un nivel jurisdiccional” de gobierno [...] los *niveles analíticos de gobernabilidad* comprende de manera genérica el sistema económico (mercado), el sistema político administrativo (incluido el Estado) y el sistema sociocultural (sociedad civil). De estos sistemas, el sistema político es desagregado a un nivel más concreto y, por esa vía, se acerca al análisis planteado por Prats y Coppedge, puesto que considera tres subniveles: cultura política, instituciones y actores, entre los que distingue a las autoridades – estatales y gubernamentales- y a los gobernados –ciudadanía-, organizados colectivamente o de manera individual, y sus acciones (demandas, por parte de los ciudadanos, y políticas públicas, por parte del Estado y gobierno). (Mayorga & Córdova, 2007:5)

1.2.2. Reglas

“Las reglas pueden ser formales e informales. Pueden ser procedimentales (del funcionamiento de las relaciones) o estructurales (del funcionamiento del bien público), pueden ser también puntuales o institucionalizantes (robustas).” (Velásquez, 2006:12)

Las reglas están inmersas en el marco jurídico de cada Estado y conforme a ese marco jurídico es que los procedimientos se llevan a cabo dentro de una sociedad, es decir de acuerdo a su estructura administrativa.

Antonio Camou el elemento de las reglas lo dimensiona en la legitimidad, la cual define de la siguiente manera:

“la legitimidad es una cualidad de la gobernabilidad; la estabilidad tiene que ver con el estado de la gobernabilidad, [...] la relación entre gobernabilidad y legitimidad la atención se refiere “al problema de la calidad e acción gubernamental” [...] se apunta a “la previsible capacidad del sistema de durar en el tiempo [...]” (Mayorga & Córdova, 2007:2)

En las sociedades democráticas la legitimidad es un elemento fundamental ya que es la forma en la cual una sociedad reconoce y le da validez a los gobernantes.

1.2.3. Conflicto

Se trata de reconocer los conflictos existentes en la relación formal o informal de actores. Se trata de asumir la relación que marca la ingobernabilidad o ingobernanza las condiciones objetivas o subjetivas que definen el conflicto, la relación no armónica, la disfunción o la contradicción. [...]. Tres elementos resultan importantes adicionalmente para la caracterización de la conflictividad: su expresión territorial, la afectación a los flujos y dinámicas sociales, la afectación a los procesos de toma de decisiones. (Velásquez, E., 2006: 9-10).

El conflicto por tanto es la inconformidad que deriva en demandas por los actores, es decir el hecho de permear la demanda genera descontento y recae en denominarla ingobernabilidad.

2. Dimensiones de la gobernabilidad

Siguiendo a Arbós y Giner, estos establecen estas dimensiones entiendo a la gobernabilidad como un fenómeno en donde la legitimidad y la eficacia son los elementos centrales que mueven a las sociedad en el quehacer complejo de la gobernabilidad, abordan cuatro dimensiones en las cuales analizan el proceso de gobernabilidad en la sociedad y son las siguientes:

- a. El dilema legitimidad/eficacia; [...]. En sociedades occidentales, la acción de es esencialmente la responsabilidad de lo que se conoce como “poder ejecutivo” y en Europa continental es habitualmente sinónimo de gobierno. [...]. En cualquier caso, la eficacia para el gobierno no es sino la consecución de sus objetivos. [...], la medida de la eficacia del gobierno puede también estar determinada por las expectativas de la sociedad y afectar la legitimidad del poder político [...], si bien es cierto que cada individuo o sector de la sociedad puede tener una medida distinta para evaluar la legitimidad de un gobierno, también es verdad que las sociedades democráticas se definen precisamente por compartir la idea de que la condición necesaria para calificar de legítimo a un gobierno es que éste tenga su origen mediano o inmediato en unas elecciones libres y competitivas.[...]. La legitimidad y eficacia son pues, pautas que afectan directamente la gobernabilidad.
- b. Las presiones y demandas del entorno gubernamental, o de la carga de responsabilidades; la constante expansión estatal que ha tenido lugar desde el siglo XVIII (si no desde antes) ha consistido no sólo en el desarrollo de tres vastos entornos. Como consecuencia de ello, el gobierno (y el Estado) se enfrentan hoy día con tres esferas de exigencias, con demandas crecientes:
- *La esfera externa al propio Estado* y a su sociedad gobernada. Es el mundo cada vez más interdependiente y complejo de las relaciones internacionales, de las que el estado no puede inhibirse.
 - *La esfera social del Estado*. La aparición de un Estado del bienestar que se responsabiliza de la asistencia [...], significa una carga sobre un solo aparato político-administrativo sin ningún precedente histórico.
 - La tercera esfera es el *entorno estatal mismo* del propio gobierno. [...]. Cada ministerio o dirección general constituye *per se* un aparato que tiene sus propios fines, su propia inercia, su propio gasto rutinario de mantenimiento y que constituye su propio ambiente. Es un “entorno interno” que, con el crecimiento espectacular de estos aparatos, plantea problemas de fluidez a los gobiernos. Estos no pueden funcionar con agilidad a causa de su propio peso administrativo y la complejidad irracional del aparato.
- c. La reestructuración corporativa de la sociedad civil, un factor decisivo en el bloqueo de los gobiernos contemporáneos es la reestructuración del ámbito social en que se mueven y sobre el cual actúan. [...]. El análisis de la gobernabilidad sólo en términos de gobierno (representante de las clases hegemónicas) y clases gobernadas (incluyendo mayoritariamente las clases subordinadas) ya no es, pues, válido.
- d. La expansión y cambio tecnológico, con sus repercusiones demográficas, ecológicas y sociales consiguientes, la intensidad de los procesos de cambio

técnico puede aumentar, en muchos casos, la gobernabilidad. Por ejemplo, las crecientes demandas del Estado asistencial no podrían satisfacerse con una pesada burocracia [...]. Por otra parte, sin embargo, el cambio tecnológico debe entenderse como un proceso que se intenta planificar y controlar pero que posee un elemento clave de imprevisibilidad y que, por tanto –dado su gran alcance–, desorganiza de una manera sistemática el ámbito del orden social y los proyectos gubernamentales. (Arbós & Giner, 2005:14-20)

Cada una de estas dimensiones nos permite adentrarnos más en lo que engloba el concepto de gobernabilidad. Dentro de la gobernabilidad están inmersos los tomadores de decisiones, estas decisiones se encuentran condicionadas en aquellos que detentan el poder público y bajo la orientación (intereses) que de éstos persigan es hacia donde se guían los proyectos de gobierno.

Es por ello que bajo este concepto se busca cuestionar y analizar como el Estado adquiere las estrategias para atender los retos del desarrollo y de innovación que van sufriendo las sociedades derivado de su realidad y de las demandas no solo de la sociedad sino de las demandas de mercado y como se unifica esto con las nuevas teorías que tratan de explicar el acontecer de los fenómenos pasados que generan una problemática en el presente.

Ahora bien, conociendo los elementos que encierra el concepto de gobernabilidad y las dimensiones bajo cuales se aborda, la investigación será abordada bajo las dimensiones que presentan los autores Arbós y Giner pues cada dimensión encierra diversas variables que competen al objeto de estudio de la investigación, estas variables ayudaran a el desarrollo de esta trabajo de investigación.

En la siguiente tabla se abordan las dimensiones a las que se hace referencia y las variables que derivan en cada una de ellas conforme al objeto de estudio de este trabajo de investigación que son los asentamientos humanos de índole ejidal.

Tabla 1. Dimensiones de Gobernabilidad				
Dimensión	El dilema de legitimidad/eficacia	Las presiones y demandas del entorno gubernamental	La reestructuración corporativa de la sociedad civil	La expansión y cambio tecnológico con sus repercusiones demográficas, ecológicas y sociales
Variable(s)	La injerencia del órgano Ejecutivo deja de ser directa para otorgarle legitimidad a la propiedad social	La esfera externa, las demandas de capitales volátiles	Reestructuración al ejido con la nueva Ley Agraria de 1992	Crecimiento urbano
		La esfera social, derivado de las demandas y exigencias de la sociedad, es decir las derivadas de los asentamientos humanos de índole ejidal al Edo. Benefactor.	Termino del régimen de propiedad social	Uso del suelo
		La esfera en torno estatal	Instauración del régimen de propiedad particular	Migración de la ciudad al campo
			La gestión territorial, como nueva teoría para explicar el desarrollo rural	

Fuente: Elaboración propia, con base en: (Arbós & Giner 2005: 14-20)

Por tanto se puede entender derivado de cada una de estas dimensiones se comprende el grado de gobernabilidad o la ausencia de ésta en este tipo de asentamientos humanos y como la nueva estructuración del instrumento legal bajo el cual quedan provistos estos asentamientos hacen que en el ámbito municipal no sea eficaz a la hora de gestar por las demandas de éstos, ya que la figura del ejido es de ámbito federal y por tanto los asentamientos humanos que el derivan.

Para comprender mejor los asentamientos de índole ejidal y las problemáticas que encierra este tipo de asentamientos es prescindible describir los componentes territoriales como lo son la comunidad indígena, agraria y la propiedad privada y los tipos de propiedad para entender las diferencias de cada una de ellas y la forma de tenencia de la tierra pero enfocándose en el ejido, específicamente en los asentamientos humanos y la gobernabilidad que se da en estos.

3. Componente territorial y tipos de propiedad

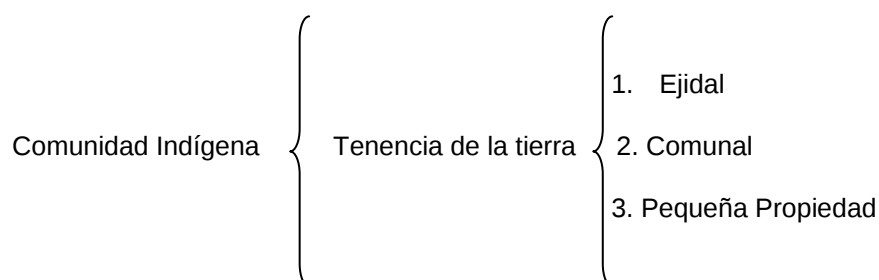
En este apartado se plantea el componente territorial con el fin de entender cuáles son los tipos de propiedad por los cuales está integrado para poder comprender en hojas posteriores al ejido.

3.1. Comunidad indígena

Para definir los tipos de propiedad se comenzará con la comunidad indígena, en términos de Fortino Silva para definir a la comunidad indígena realiza un análisis de la acepción de comunidad de la cual nos dice que suele confundirse con las figuras políticas del ejido y núcleos de población, por tanto define comunidad de la siguiente manera:

“La comunidad es una modalidad en la configuración de la propiedad de los núcleos agrarios. Esta denominación por lo general se identifica con la comunidad indígena lo cual no siempre es correcto, ya que el término se refiere específicamente el tipo de posesión de la tierra.”

Bajo esa concepción, podemos considerar la siguiente clasificación:



De acuerdo con nuestro sistema jurídico, agrario encontramos que las Comunidades se pueden distinguir en:

- Comunidades Indígenas, siendo estas su origen étnico.
- Comunidades de Derecho y Comunidades de Hecho, en cuanto a los títulos que poseen, y

- Comunidad Agraria, en cuanto al régimen de tenencia comunal. (Rivera:170, citado en: Silva, 2008:28-9)

Esta distinción que realiza Fortino Silva permite identificar las diferencias entre aquellas que se encuentran en la acción de reparto y la restitución de las tierras, es decir que se incluyeron en el reparto de las tierras o aquellas que de manera individual se les restituyó la tierra.

De igual manera explica da un recuento de cómo se llegó a definir a este tipo de propiedad; la comunidad indígena:

“[...] desde la colonia pasando por el período independiente, la revolución y hasta el presente, existe un gran debate acerca de su definición y caracterización. [...] el discurso colonial se cimentó en el descontento del otro, del “indio” cuyos derechos agrarios fueron anulados. [...]”. México no existe una definición jurídica de la población indígena. No existen en términos reales los indios, sino las culturas étnicas, y lo indio aparece como una categoría colonial; por tanto define a la comunidad indígena como: aquellas que presentan antecedentes y características eminentemente autóctonas, por su organización familiar, económica y política. (Carlos, 2002:113, cita en: Silva, 2008:29-30)

Se vuelve complicado el poder definir concretamente a este tipo de propiedad por todo el entramado cultural e histórico en el que está inmerso, a su vez señala que existen cinco elementos que distinguen a esta propiedad:

- Un espacio territorial, demarcado y definido por la posesión.
- Una historia común que circula de en boca en boca y de generación en generación.
- Una variante de lengua del pueblo a partir de la cual identificamos nuestro idioma común.
- Una organización que define lo político, cultural, social, civil, económico y religioso.
- Un sistema comunitario de procuración y administración de justicia. (Díaz, 1997, citado en: Silva, 2008:32)

Entonces definir a la comunidad indígena estriba en la diversidad de los grupos étnicos y en que cada una posee antecedentes y características que las define como únicas, por su lengua, su historia y su modo de organización.

3.2. Comunidad agraria

Este tipo de propiedad es la pauta para comprender como está constituido el ejido, en palabras de los siguientes autores definen a la comunidad agraria:

“Para Arturo Warman: [...] la comunidad agraria es una organización de gente en la misma posición social y que comparte el derecho a un mismo espacio territorial. Dicho en otras palabras: en una organización de una clase específica, el campesinado, por medio de la cual se realizan negociaciones colectivas con otras fuerzas de la sociedad con el fin de obtener las condiciones para la subsistencia y reproducción de colectividad y de cada una de las unidades que la forman.” (Warman, 1985:11, citado en: Silva, 2008:75)

Esta definición aborda la perspectiva que esta propiedad constituía el patrimonio familiar del cual se basarían para cubrir sus necesidades.

“Para Mario Ruiz Massieu: la comunidad es un núcleo de población con personalidad jurídica y es titular de derechos agrarios, reconocidos por resolución presidencial restitutoria o de confirmación, sobre sus tierras, pastos, bosques y aguas, y como unidad de producción cuenta con órganos de decisión, ejecución y control, que funciona de acuerdo a los principios de democracia interna, cooperación y autogestión conforme a sus tradiciones y costumbres.” (Ruiz, 1987:235-6 citado en: Silva, 2008:76)

Esta definición aboga más por los derechos que tienen los ejidatarios sobre la tierra, como de sus órganos de autoridad internos

“Para el Dr. Eduardo Isaías Rivera Rodríguez nos dice que: las comunidades agrarias son núcleos agrarios con personalidad jurídica y patrimonio propio constituido por las tierras, bosques y aguas que les hubieran sido reconocidas, restituidas o convertidas, las cuales, desde su constitución, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, respecto de aquellas que conserven el estado comunal de explotación y aprovechamiento. Por otra parte, su organización y administración interna es regulada por la ley y la costumbre” (Rivera:132 citado en: Silva, 2008:76)

En general estas definiciones de la comunidad agraria coinciden en que esta tiene personalidad jurídica y patrimonio propio y que estos derechos fueron reconocidos por resolución presidencial, recordando que desde Carranza a Lázaro Cárdenas fue el periodo en el que se repartió, doto y restituyó la tierra con más auge por todo los movimientos que se vivían en el país.

Este componente territorial es complejo abordarlo por toda la historia que lo envuelve, las disposiciones previstas en la Ley Agraria de 1992, es la perspectiva bajo la cual se analiza a este tipo de propiedad para efectos de este trabajo. El análisis siguiente a la Ley Agraria de 1992¹ se centrará básicamente en el Título Tercero de los Ejidos y Comunidades, en los Capítulos I, II IV y V por la relevancia de estos con el objeto de estudio de esta investigación.

Tabla 2. Ley Agraria 1992		
Título Primero Disposiciones Preliminares	Artículos 1° - 3°	En ellos nos dicen que esta ley está reglamentada en el artículo 27 constitucional, pero su artículo tercero estipula, “el Ejecutivo Federal promoverá la coordinación de sus acciones con los gobiernos de las Entidades Federativas y de los municipios [...] para la debida aplicación de esta ley”.
Título Tercero De los Ejidos y Comunidades	Capítulo I De los ejidos, Sección Primera a la Sección Tercera de los artículos 9° - 42°	Lo relevante de este capítulo es su sección tercera aborda cuales son los órganos de gobierno dentro de una comunidad agraria o ejidal, en artículo 21 determina que los órganos del ejido son: I. La Asamblea, II. El Comisariado ejidal y III. El Consejo de vigilancia; en artículos posteriores detalla las funciones de estos.
	Capítulo II De las tierras Ejidales, Sección Primera a la Sección Séptima de los artículos 43° - 89°	En la sección primera en su artículo 44 expresa: “para efectos de esta Ley, las tierras ejidales se dividen en: I. Tierras para el asentamiento humano, II. Tierras de uso común y, III. Tierras parceladas”, en artículos posteriores expresan las competencias de las tierras ejidales. En el artículo 63 dice: “las tierras destinadas al asentamiento humano integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria en el ejido, que está compuesta por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal”. En el artículo 64 “las tierras ejidales destinadas por la asamblea al asentamiento humano conforman el área irreductible del ejido, y son inalienables, imprescriptibles e inembargables [...]”.

¹ Ley Agraria. Recuperado el 15 de febrero de 2012 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13.pdf>

		El artículo 81 versa: “cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayas sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios [...] la asamblea [...] podrá resolver que los ejidatarios puedan a su vez adoptar el dominio pleno sobre dichas parcelas, cumpliendo lo previsto con esta ley”. En la sección séptima abarca lo concerniente a cuando los terrenos de un ejido en una zona urbana.
	Capítulo IV De la expropiación de bienes ejidales y comunales en los artículos 93° - 97°	Este capítulo se exponen las causa bajo las cuales pueden ser expropiados los bienes de esta índole, siempre y cuando sean de utilidad pública, las autoridades a las cuales debe tramitarse, así como los efectos de este acto, llámense derechos y obligaciones de las partes.
	Capítulo V De las comunidades De los artículos 98° - 107°	En este capítulo se otorga el reconocimiento a los núcleos agrarios como comunidades de acuerdo a las fracciones previstas en el artículo 98. En el artículo 100 prevé que la comunidad determinara el uso de su tierra, su división en distintas porciones según distintas finalidades y la organización para el provecho de sus bienes.
Título Quinto De la pequeña propiedad individual de las tierras agrícolas, ganaderas y forestales	Artículos 115° - 124°	En su artículo 117 “se considera pequeña propiedad agrícola la superficie de tierras agrícolas de riego o de humedad de primera que no excedan los siguientes limites o sus equivalentes en otras clases de tierra: I. 100 hectáreas si se destina a cultivos distintos a los señalados en las fracciones I y II de este mismo artículo; II. 150 hectáreas si se destina al cultivo de algodón; III. 300 hectáreas si se destina al cultivo [...]”

Fuente: Elaboración propia, con base en: (Ley Agraria 1992)

Derivado del análisis de esta ley agraria que funge como uno de los elementos principales para abordar este trabajo de investigación es preciso señalar de manera particular que a este trabajo le interesan los siguientes apartados de esta ley ya que son parte medular de la misma.

Dentro de la Ley Agraria en el Capítulo II en su sección primera en el artículo 44 esta ley hace una división de los tipos de tierras que se derivan de las tierras ejidales, lo cual es importante porque permite tener una perspectiva

clara de lo que para efectos de esta ley, se puede utilizar este tipo de tierras y para ello cito textualmente a este artículo:

“Artículo 44.- Para efectos de esta ley las tierras ejidales, por su destino, se dividen en: I. Tierras para el asentamiento humano;
II. Tierras de uso común; y
III. Tierras parceladas.”(Ley Agraria, 1992:9)

Es importante señalar que este trabajo toma en consideración la fracción I de este artículo ya que nos interesa conocer a estas tierras destinadas al asentamiento humano y la gobernabilidad que las permea. Por otra parte estas tierras destinadas al asentamiento humano quedan previstas en la sección cuarta donde en su artículo 64 aborda:

“Las tierras ejidales destinadas por la asamblea al asentamiento humano conforman el área irreductible del ejido y son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo lo previsto en el último párrafo de este artículo. Cualquier acto que tenga por objeto enajenar, prescribir o embargar dichas tierras será nulo de pleno derecho.

Las autoridades federales, estatales y municipales y, en especial, la Procuraduría Agraria, vigilarán que en todo momento quede protegido el fundo legal del ejido.

A los solares de la zona de urbanización del ejido no les es aplicable lo dispuesto en este artículo.

El núcleo de población podrá aportar tierras del asentamiento al municipio o entidad correspondiente para dedicarlas a los servicios públicos, con la intervención de la Procuraduría Agraria, la cual se cerciorará de que efectivamente dichas tierras sean destinadas a tal fin”.(Ley Agraria, 1992:12)

Para ello entender el fundo legal en que se dan los asentamientos humanos en las tierra ejidal es concerniente para esta investigación ya que se suscitan una serie de demandas por los pobladores de estos asentamientos hacia las autoridades sobre quién es el encargado de proveer sus demandas sobre los servicios públicos, seguridad pública, etc.

Siguiendo con el análisis de esta ley es imprescindible destacar la Sección Sexta ya que en ella se expresa lo concerniente a los derechos de los ejidatarios, es decir cuando los titulares tengan el dominio de su parcela estos

pueden llevar a cabo el proceso que determina esta ley para cambiar su régimen de propiedad, es decir la finalidad última de este proceso es que cada titular mediante sesión de asamblea soliciten el cambio de régimen de tierra ejidal a pequeña propiedad mediante la adopción del dominio pleno y que a su vez la asamblea realice el proceso correspondiente para que este acto se lleve a cabo.

Así mismo en el Capítulo V de las Comunidades en sus artículos 98 al 107 nos hablan del reconocimiento de comunidad a los núcleos agrarios, su procedimiento y su efectos jurídicos; pero en el artículo 100 es donde hay que hacer una pauta ya que este funge como parte medular para entender este componente territorial, pues bien este artículo hace referencia a que cada comunidad determinará el uso de suelo de sus tierras, es decir la finalidad que cada titular quiera otorgarle, decisión que se tomara mediante asamblea, figura que también prevé esta ley en el artículo 23 en el cual se explican las competencias de la asamblea, con el fin del aprovechamiento de sus parcelas, acto previsto en el artículo 75 en cual dice los supuestos y el procedimiento para llevar a cabo dicho fin.

4. El Ejido

El surgimiento de los ejidos en México tuvo como uno de sus principales propósitos resolver los problemas en el sector agrario y dar certidumbre al campesino, donde la etapa de la Revolución fue el medio para que se llevara a cabo el reparto agrario.

“Sin embargo por las constantes demandas de reparto agrario, socavaron la seguridad de los derechos de propiedad; las disposiciones legales supeditaron el usufructo de las tierras ejidales al autoconsumo [...] la intervención centralizada del Estado, en la gobernabilidad cotidiana de los ejidos, disminuyó la autonomía y la responsabilidad de los gobiernos locales.”(Vélez, 1992, citado en: Banco Mundial, 2001:VII)

Las leyes locales según lo estipulado en el artículo 27 constitucional² en su fracción XVII hace referencia a que éstas organizarán el patrimonio de familia,

² Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado el 2 de mayo de 2013 de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>

determinando los bienes que deben de constituirlo, sin dejar de lado que la base de estos asentamientos ejidales deben ser inalienables y bajo ningún gravamen. Es por ello menester de este trabajo abordar y comprender las competencias del gobierno local para gestar dentro de los asentamientos de índole ejidal, por otra parte este mismo artículo dispone, que “son de jurisdicción federal todas cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos.” (Revista de los Tribunales Agrarios, 1992: 16))

Por tanto se pierde el sentido de quién es el encargado de impartir justicia y permear las demandas sociales de estos asentamientos, ya que es inevitable la inclusión de estos asentamientos de índole ejidal a la mancha urbana por el acelerado crecimiento derivado de estas franjas urbanas, por lo que la capacidad de respuesta de los gobierno locales sea visto ineficiente o incapaz por su limitada jurisdicción o por la falta de visión ante este fenómeno de crecimiento derivado de estos asentamientos de índole ejidal, es por ello que se analiza la capacidad de gobernabilidad que tienen el gobierno local en los asentamientos humanos en propiedad ejidal y la relación que se da entre estos, o si es la rígida legislación que dejo a estos asentamientos de índole ejidal desprotegidos para que fueran permeados social y económicamente.

4.1. Concepto de Ejido

Conocer la concepción del ejido, proporciona el acercamiento para entender la relevancia de este propiedad que ha atravesado por varios conflictos a lo largo de la historia de este país.

“El ejido es una sociedad de interés social integrada por mexicanos con personalidad jurídica y patrimonio propio constituido por las tierras, bosques y aguas que les han sido dotadas o que hubieren adquirido por cualquier otro título, sujeto su aprovechamiento, explotación o disposición a las modalidades establecidas por la ley, cuya organización y administración interna se basa en la democracia económica y en el respeto a los derechos individuales. Su principal objetivo es la satisfacción de las demandas de sus integrantes, mediante el aprovechamiento del potencial y aptitud de las tierras que cultiva”. (Muñoz, 2007: 68)

El ejido ha representado el parte aguas en la solución de las vicisitudes del campo, el ejido está constituido por tres formas de tenencia: la propiedad comunal, la parcela y la pequeña propiedad que surge con la revolución y que se registra en la Constitución de 1917. A partir de la Ley Agraria de 1992, se ha dado un debate académico y social sobre las causas y efectos de la Ley Agraria.

El autor Gustavo Gordillo presenta una reflexión del ejido en el sentido de las reformas jurídicas mediante los instrumentos jurídicos prevén a esta propiedad tan peculiar dentro del Estado mexicano, la cual se ha tratado de salvaguardar. Así este autor en referencia a éste lo aborda como el campo mexicano y lo define de la siguiente manera:

“El escenario político en el campo [...] las haciendas han desaparecido y su lugar ha sido ocupado por el Neolatifundio un nuevo espacio articulador de relaciones económicas, políticas e ideológicas. [...]. Los campesinos son ahora en la feliz frase de Warman lo “hijos predilectos del régimen”, aunque ese nuevo título nobiliario sea sólo la mampara que encubre un política sistemática y continuada de despojo, explotación y manipulación. [...]. La impugnación del papel retardado de la hacienda fue el punto central de este movimiento. El reparto agrario se concibió esencialmente como una demanda modernizadora cuyo propósito esencial era romper las trabas que impedían el desarrollo del capitalismo y consecuentemente el fortalecimiento del mercado interno, [...]. Al ejido se le entendió como un régimen de propiedad en transición, aplicable a la situación de las comunidades indígenas y tendientes a crear en el indígena el sentido de propiedad privada.

Como señala J.M. Calderón, que el artículo 27 constitucional convierta al Estado en creador de la propiedad al establecer que la propiedad de tierras y aguas corresponde originalmente a la Nación, que “tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a particulares, constituyendo la propiedad privada”, y al estipular que “la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”. Pero al constituirse la propiedad privada en sus tres modalidades (pequeña propiedad, propiedad comunal y propiedad ejidal) como creación específica del Estado, sus respectivos propietarios serán también creaciones específicas del Estado”; [...]. Ahora bien al establecerse tres tipos de propiedad también se establece un trato diferenciado del Estado hacia la propiedad colonial y ejidal.

Cabe señalar que este autor hace mención a que a partir de la reforma agraria de 1914, ésta se llevaría a cabo de acuerdo a usos y costumbres de cada lugar, es decir “que si cada determinado pueblo pretende el sistema comunal así se llevará a cabo, y si otro pueblo desea el fraccionamiento de la tierra para reconocer su pequeña propiedad, así se hará”

En la discusión del Programa de Reformas político-sociales de la Revolución, particularmente en lo que se refiere a la cuestión agraria, se expresan – paradójicamente en la medida en que se trata de representaciones de dos movimientos campesinos armados- las dos grandes tendencias del agrarismo mexicano: quienes conciben a la pequeña propiedad como objetivo final de la reestructuración rural, y quienes proponen a la comunidad rural como principal sustentador de esa reestructuración.

La organización del movimiento campesino promovida por Cárdenas expresó no sólo la intención de una parte de la burocracia política de llevar a sus últimas consecuencias la Reforma Agraria, sino sobre todo su clara conciencia de que la imposición del nuevo pacto social, surgido de la revolución sólo podría lograrse montándose en la ola de las movilizaciones de masas y usándolas como punta de lanza para dismantlar toda resistencia producto del viejo estado de cosas, [...], desde el Estado se promovería la organización de las diversas fuerzas sociales presentes en la coyuntura y de esa forma en un mismo movimiento se les constituía en actores políticos y se les supeditaba al pacto hegemónico. [...], lo que se trataba era de absorber el movimiento de masa a través de la imposición de la hegemonía ideológica (hegemonía que fue conquistada por el Estado. Para aplicar esta política en el medio rural se partió de varios principios organizativos:

a]La demanda básica del movimiento campesino: la tierra, no podía ser propuesta más, a riesgo de que el movimiento de masas desbordara el marco institucional.

b]Se debía asestar un golpe definitivo al núcleo básico de latifundistas –hasta el momento intocados por el régimen surgido de la revolución- puesto que era la única fuerza social presente en el campo capaz de disputarle la hegemonía al nuevo régimen.

c]Con un nuevo campesino en ebullición, pero disperso y sin un núcleo aglutinador independiente del Estado, organizador el movimiento campesino usando la movilización como principal instrumento contenía riesgos menores que el dejar un movimiento disperso a su propia espontaneidad.

d]La nueva organización campesina debía partir de la estructuración de movimientos regionales sólo dos para culminar en una organización nacional.

e]El sustento material de la nueva organización no debía ser como en el pasado los grupos de solicitantes de tierras, sino los campesinos ya dotados, de suerte tal

que el ejido se convirtió como señala Arnaldo Córdova, en el centro impulsor de la política oficial en el campo, proclamado por Cárdenas”. (Gordillo, 1980:74-88)

Abordar el ejido no es sencillo ya que está inmerso en un entramo histórico en el desarrollo de este país, más sin embargo este trabajo pretende analizar el grado de gobernabilidad que existe en los asentamientos humanos en propiedad ejidal por parte del gobierno municipal y su capacidad de gestionar para permear las demandas sociales de este sector. Por ello es relevante mencionar un breve bosquejo de lo que ha sido el ejido; los asentamientos de índole ejidal en México, para entender lo que pasa en el municipio de Guanajuato que es donde se centra la investigación.

“El ejido entraría de lleno en esas realidades plenas de historia. Desde su misma raíz etimológica (la palabra latina exitus: salida), hasta su carácter de bandera (utopía social) en una revolución agraria: exitus, ejido, salida, [...]. El ejido mexicano expresa el sincretismo indo-ibérico para nombrar a esa forma de tenencia de la tierra y, lo que es más, a esa forma de organización social entre los aztecas que “se parecía” a la castellana: a las tierras comunales de los pueblos, los calpulli. “Dénse a los pueblos ejidos” o “respétense los ejidos de los pueblos”, dirían las amonestaciones de la corona española tratando de contener la voracidad de los hombres [...]”. (Fernández & Tarrío, 1990:151-2))

Desde el comienzo de esta figura el fin primigenio era dotar al campesino o ejidatario una propiedad que permitiera a cada familia tener un patrimonio familiar el cual era legalmente y fuertemente protegido para evitar el surgimiento de los latifundios, pues ya que de este se satisficieran sus necesidades.

“En el México de la Reforma y la Desamortización (segunda mitad del S.XX), las tierras comunales, o los ejidos, deberían ser deslindadas y tituladas. Cuando las comunidades no sabían cómo hacerlo o cuando no podían pagar esos trámites, los particulares o las propias compañías deslindadoras sufragaban esos gastos y a cambio, se quedaban con buena parte, la mejor, de esas tierras. Fue así como se privatizaron grandes extensiones de tierras comunales. A este embate siguieron otros procesos de enajenación forzada y despojo frente al mercantilismo. Esto es lo que podríamos llamar la primera modernización del ejido – subsumido entonces bajo la denominación genérica de “tierra de las comunidades”. (Fernández & Tarrío, 1990:152)

Lo que es producto del mercantilismo de los terrenos ejidales y la evidente transformación que sufrió estos asentamientos, pues al obtener estos la posesión de la tenencia de la tierra fue lo que dio pauta a que entraran a este rol de mercantilismo de lo que constituía el patrimonio familiar.

Puede no ser válido el hecho de que los asentamientos humanos de índole ejidal siempre han estado en constante cambio de acuerdo al contentillo de quien está en el poder y de los interés que los mueven, este sector considerado hasta el día de hoy como la parte débil del país al cual se ha tratado de permear y de dar solución permitiendo el desarrollo rural con Cárdenas.

“Cárdenas abogaría por centrar en el ejido el desarrollo rural y la producción de alimentos y materias primas. Quizá pueda decirse que la opción cardenista ha salido triunfante en el nivel global y puramente cuantitativo, ya que la mayor parte, no la mejor, de la tierra dedicada actualmente a la agricultura es ejidal [...]” (Rojas, 1991, citado en: Fernández &Tarrío,1990:152)

En esta parte de la historia de México a la llegada de Lázaro Cárdenas a la presidencia se dio uno de los repartos agrarios más grandes de este país, pues éste estaba convencido que debía de activarse el desarrollo en los asentamientos de índole ejidal y con ello se otorga a estos asentamientos una certidumbre en la tenencia de la tierra.

“En la modernización de la agricultura mexicana desde 1940 hasta 1980, el capital nacional e internacional no ha encontrado barreras para incorporar a sus exigencias [...]. En 1971 se expide una nueva ley de Reforma Agraria que trata de situar al ejido en el centro del desarrollo rural. [...]” (Fernández &Tarrío,1990:153)

Realmente surge el cuestionamiento si puede llamarse a estos cambios que ha sufrido los asentamientos humanos de índole ejidal modernización, ya que para hablar de modernización se tiene que tomar todos los aspectos tanto los humanos como los de infraestructura que englobe un verdadero desarrollo, no solo de crecimiento, por tanto es difícil colocar a este tipo de asentamiento en una visión de modernización, se considera más bien una transición en lo que antes era el ejido y lo que resulto de la reforma agraria de 1992, pues con ésta y el haber otorgado la capacidad a los dueños de estos asentamientos el poder adquirir el dominio pleno y convertirlos en pequeña propiedad derivado justamente de ese nuevo institucionalismo dentro del Estado mexicano es

dónde surge la interrogante la gobernabilidad también debe permear a este tipo de asentamientos independientemente de sus origen y su ámbito, entonces por tanto el papel que desempeña el municipio en donde queda para gestar por los asentamientos humanos de índole ejidal.

Tomando en consideración que el estado mexicano en su sistema político están inmersa una serie de instituciones públicas, como aquellas que interactúan con el sistema en beneficio o detrimento de la sociedad es menester esta investigación abordar las instituciones ya que estas fungen un papel importante en el quehacer de la gobernabilidad, pues son un elemento central para hablar en términos de esta.

4.2. Dominio Pleno

El dominio pleno es el resultado de la incorporación de un ejido al programa denominado PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares) instrumento que se instauro a la par de la nueva Ley Agraria de 1992.

Los ejidatarios podrán adoptar el dominio de sus tierras ejidales, recordando que en la ley agraria se hace una distinción para estas tierras, en tierras para el asentamiento humano, tierras de uso común y tierras parceladas; y no necesariamente cada ejido cuenta con cada tipo de tierras; para realizar el proceso de adopción del dominio pleno tienen que realizar lo siguiente:

“La Ley Agraria en su artículo 23, fracción X, faculta a la Asamblea ejidal para determinar la delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común, por lo que el núcleo de población agrario, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 56 de la misma Ley, podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho o regularizar la tenencia de los posesionarios o de los que carezcan de los certificados correspondientes y, consecuentemente, destinarlas al asentamiento humano, al uso común o a parcelarlas en favor de los ejidatarios”. (Procuraduría Agraria, 2013)

Cubriendo primeramente este requisito, es decir cuando ya tenga la asignación de su parcela podrá continuar con su proceso para la adopción del dominio pleno, el cual está constituido por lo siguiente:

Se deberá convocar a Asamblea y ésta deberá de contar con el veinte por ciento del total de los ejidatarios para que ésta se celebre después mediante ésta se deberá aprobar el cambio de régimen, este paso del proceso es fundamental y queda previsto en el artículo 23 de la ley agraria en su fracción X, después de que se levante el acta derivada de esa asamblea se envía al Registro Agrario Nacional. Posteriormente los trámites que deberán de realizar para continuar con el proceso son los siguientes:

“Después de adoptar el acuerdo correspondiente por la Asamblea, los ejidatarios interesados podrán —en el momento que lo estimen pertinente— asumir el dominio pleno sobre sus parcelas, en cuyo caso solicitarán al Registro Agrario Nacional:

- Dar de baja la inscripción de sus certificados parcelarios,
- Expedir el título de propiedad respectivo, e
- Inscribirlo en el Registro Público de la Propiedad de la localidad de que se trate.

A partir de la cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional, las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común.

La adopción del dominio pleno sobre las parcelas no implica cambio alguno en la naturaleza jurídica de las demás tierras ejidales (de asentamiento humano, uso común y otras parcelas), ni alteración del régimen legal, estatutario o de organización del ejido.

El ejidatario que haya adquirido el dominio pleno sobre su parcela seguirá siendo miembro del núcleo de población agrario, a menos que no conserve derechos sobre otra parcela ejidal o sobre tierras de uso común; de ser así el Comisariado Ejidal deberá notificar la separación del ejidatario al Registro Agrario Nacional”. (Procuraduría Agraria, 2013)

Es importante conocer cómo se realiza el proceso para la adopción del dominio pleno ya esta investigación se enfoca en aquellos asentamientos ejidales que hayan adoptado este régimen en el municipio de Guanajuato, Gto, es decir aquellos ejidos que se hayan inscrito al PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares) pues constituyen el objeto estudio, para ello se presenta la siguiente tabla:

Tabla 3. Relación de ejidos incorporados al PROCEDE (2012).

Cañada de Bustos
Cañada de las Flores
Cervera
Ciénega del Pedregal
Cieneguita de San Bartolo
El Tablon Santo Domingo y la H.
EL Varal y sus anexos
El Zangarro
Granja la Paz
Guadalupe
Joya de Lobos
La Yerbabuena
Los Lorenzos
Mesa Cuata y El Laurel
Molinero
Paso de Perules
Puentecillas y anexos
San José de Llanos o Burras
San José del Rodeo
San Marcos
San Nicolás del Chapin
San Pablo
Santa Catarina de Cuevas
Santa Teresa
4 Calderones

Fuente: Elaboración propia, con base en: Registro Agrario Nacional, 2013

En esta tabla se destacan aquellos ejidos que adoptaron el dominio pleno en el municipio de Guanajuato, Gto., mediante la inscripción al PROCEDE, instrumento que se analizará con detalle en hojas posteriores.

4.3. Propiedad privada (pequeña propiedad)

Este tipo de propiedad es el parte aguas en el ejido, porque al inscribirse al PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares) el ejido adopta el dominio pleno y con ello el régimen de propiedad particular o pequeña propiedad.

“Desde la perspectiva política, el régimen de propiedad define quiénes y en qué medida tiene el control sobre bienes y recursos disponibles y por tanto, determinan su margen de autonomía frente a otros actores y también su capacidad para influir y orientar a la comunidad en su conjunto. En buena medida, el régimen de propiedad existente en una sociedad determina el equilibrio de fuerzas que está en la base de todo Estado”. (Serna, 2005:1)

A la pequeña propiedad la define la Ley Agraria cuando hace referencia a las tierras destinadas para el asentamiento humano, pero por otra parte hace una distinción en su Título Quinto en la cual expone que la pequeña propiedad puede ser de tres tipos de tierra lo cual está dispuesto en el artículo 116, las cuales pueden ser tierras agrícolas, ganaderas y forestales, así como el destino de su uso.

Por tanto se puede entender que la pequeña propiedad en las tierras ejidales deriva del proceso del cambio de tenencia de la tierra, es decir del cambio de tierra ejidal a pequeña propiedad ya que este cambio deriva de la adopción del dominio pleno y por ya no estar dentro del régimen ejidal adoptan el régimen de propiedad privada.

5. Gestión Territorial

La gestión territorial como un nuevo enfoque sobre el territorio permite tener un panorama de cómo se puede generar el mejoramiento en las zonas rurales. Así mismo al ser objeto de estudio de este trabajo, el analizar cómo se gestiona a los asentamientos humanos en propiedad ejidal para dar respuesta a las demandas sociales que derivan de ellos; es que la gestión territorial se incorpora como una herramienta teórica alternativa para estudiar desde esa perspectiva a este tipo de asentamientos humanos y ver las potencialidades

que derivan de éstos para el mejoramiento de este sector. Para comprender de una manera más clara este enfoque de la gestión territorial será a través del enfoque del territorio.

Este enfoque del territorio, persigue diversas cuestiones pero elementalmente busca el cómo reconocer la diversidad y las características de cada zona rural e instaurar estrategias para generar el desarrollo rural. Por otra parte este enfoque promueve que mediante el territorio se obtengan ventajas socioeconómicas, por ello este enfoque atiende a lo siguiente:

- El conocimiento del territorio y de la identidad local asociada constituyen en el centro la estrategia territorial.
- El enfoque territorial es un planteamiento que permite nuevas vías de desarrollo, a partir de las cuales se puede revertir el declive que experimentan muchos territorios.
- El enfoque territorial permite que los agentes expresen sus conocimientos, sus expectativas, sus conflictos y su capacidad para construir acciones colectivas y para organizarse en torno a nuevas ideas.
- El éxito en la aplicación de estrategias de desarrollo territorial depende de la capacidad colectiva de aprehender la realidad local, de articularse las prioridades y de organizarse en torno a los recursos disponibles.
- El enfoque territorial permite intensificar el intercambio entre los distintos territorios rurales y crear conciencia sobre la importancia de la transferencia de conocimientos y la cooperación inter-territorial para concretar nuevas vías de desarrollo.
- El enfoque territorial induce la integración de la institucionalidad pública y privada vinculada al desarrollo rural y el empoderamiento de los actores locales participantes, aspectos fundamentales para la apropiación del proceso; además tiene un efecto multiplicador sobre territorios.(Farell, et al., 1999: 11-15 citado en: Sepúlveda, et al., 2003: 56)

Por tanto este enfoque en su búsqueda por integrar los diversos aspectos como las instituciones, redes sociales, actores locales, así como la integración de lo urbano y lo rural, no como algo separado sino como algo está dentro del territorio, pretende ser holístico entendiendo la interdependencia de las partes ya que una sin la otra no funcionarían.

“El Enfoque del Territorio

3.4 Enfoque territorial holístico, [...] pide la inclusión de al menos cinco componentes esenciales en la formulación de un marco de políticas públicas: a) la Multidimensionalidad; b) la intertemporalidad y la intergeneracionalidad; c) la multisectorialidad; d) la articulación de una economía territorial; e) la búsqueda de una mayor coincidencia institucional.

3.4.1 La multidimensinalidad

El desarrollo sostenible exige, necesariamente, que se tome en cuenta la multidimensional inherente a todo territorio, pues en ellos se encuentran articuladas, a un mismo nivel: a) la dimensión económica, que da origen al elemento de competitividad; b) la dimensión social, que da origen al elemento de equidad; c) la dimensión ambiental, que da origen al elemento de administración y gestión de la base de recursos naturales; d) la dimensión político institucional, que da origen al elemento de gobernabilidad democrática; y finalmente; e) la vinculación entre las dimensiones anteriores”. (Sepúlveda, et al.,2003:89)

De los cinco componentes que integran a este enfoque del territorio, considero relevante el componente multidimensional, por tanto cada dimensión que en él se comprende. Por el objeto de estudio de este trabajo de investigación, se considera plantear las variables que se encuentran insertas en cada una de las dimensiones de este componente. A continuación se describen cada una de las dimensiones.

“La **dimensión económica**. La dimensión económica subraya la importancia de la competitividad como requisito fundamental del desarrollo. Entre los elementos que abarcan figuran: la erradicación de la pobreza, por medio de la generación de riqueza y de la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo; el acceso a activos (e.g. tierra, agua) y a bienes y servicios, especialmente a aquellos que potencian el desarrollo productivo (e. g. crédito, tecnología); la creación de mercados para actividades sostenibles (turismo, agricultura, tecnologías de la información,); el establecimiento y la promoción de mercados e industrias locales; y la valoración de los recursos naturales en los ámbitos nacional y local”. (Sepúlveda, et al., 2003:89)

Esta dimensión que si bien es cierto busca potencializar o hacer eficientes los recurso naturales con que cuenta la zona rural, para el caso de esta investigación esta no resulta tan relevante ya que esta no da respuesta a las demandas que estriban de los asentamientos de índole ejidal, aunque en el

sentido estricto de aplicar una estrategia como esta es de suma importancia ya que atiende a como producir y crear flujo de capital de los recursos con que cuenta la zona.

“La **dimensión social y cultural**. La diversidad y la equidad son los ejes en que se apoya la dimensión social y cultural. Contempla aspectos como la satisfacción de las necesidades básicas, la preservación de la herencia cultural, los sistemas de valores y las prácticas ecológicas adecuadas; [...]. Paralelamente pone énfasis en la formación de capacidades para la gestión de procesos de desarrollo sostenibles a nivel territorial.

La **dimensión ambiental**. Gira en torno a los conceptos de gestión de a base de recursos naturales y gestión de la calidad ambiental. Abarca aspectos relativos al manejo equilibrado de ecosistemas [...]; la preservación de la diversidad biológica; al mantenimiento de ambientes limpios y libres de amenazas; al uso eficiente de los recursos naturales como elemento esencial en las estrategias para la reducción de la pobreza rural; [...]”. (Sepúlveda, et al.,2003:89)

Estas dos dimensiones engloban aspectos importantes, en lo social esta importancia radica en el sistema de organización con el cual cuenta la zona rural, ya que mediante la historia del lugar se determina o dan pauta para definir su cultura, costumbres y el porqué de su estructura interna; por otra parte la dimensión ambiental hace hincapié sobre los recursos naturales con los que cuenta la zona rural con el fin que se le den los usos adecuados y se respeten aquellos que puedan constituir un espacio de preservación.

“La **dimensión político-institucional**. La dimensión político institucional tiene como prioridad la gobernabilidad democrática. De ahí que pugne por una mayor disponibilidad de instrumentos para el fortalecimiento institucional; la posibilidad de participar de manera significativa en procesos democráticos de toma de decisiones; una mayor autonomía administrativa de parte de los gobierno y comunidades; la descentralización en las asignación de recursos y en la toma de decisiones; la relación armoniosa entre los distintos órganos de la administración pública, en sus distintos niveles; la transparencia y un alto grado de responsabilidad (accountability); la congruencia entre los esquemas –locales y nacionales- de manejo de información y de acceso a ella; y la prevalencia de los valores éticos sólidos que apoyen y respeten los procesos democráticos”. (Sepúlveda, et al.,2003:89)

Esta dimensión da pauta a concatenarla con la gobernabilidad que debe de existir en cualquier zona y como mediante ésta se busca dar respuesta a las demandas sociales, aspecto que es fundamental para el desarrollo de este trabajo de investigación, ya que la gobernabilidad es el instrumento vinculador entre los asentamiento humanos de índole ejidal y sus instituciones para eficientar la capacidad de respuesta hacia estos asentamientos humanos mediante el instrumento de la gestión territorial.

“Los vínculos entre dimensiones. La multidimensionalidad del desarrollo sostenible también pone de relieve la necesidad de tomar en consideración los anexos existentes entre una dimensión y otra; es decir, aquellos temas que, por su naturaleza, abarcan más de una dimensión. [...]” (Sepúlveda, et al.,2003:89)

No es más que la concatenación de las dimensiones para el logro de los objetivos que se pretenden alcanzar mediante la implementación de un enfoque como este. Por otra parte a continuación se presenta los demás componentes que integran al enfoque territorial:

“La intertemporalidad y la intergeneracionalidad

La visión intertemporal, implica que las situaciones sobre las que se desea actuar, independientemente de su ámbito (nacional, regional o microregional), deben estar articuladas a una “Visión de País”, que, necesariamente, debe ser de largo alcance.

Esta visión le confiere al concepto de equidad una doble dimensión temporal. En primer lugar, una dimensión de **equidad intrageneracional**, que es la dimensión tradicional de la equidad y se refiere a la equidad de los recursos entre los miembros de una sociedad o entre sociedades en un momento dado del tiempo.

Sin embargo, la definición de desarrollo sostenible propuesta por la Comisión Brundtland destaca también el concepto de **equidad intergeneracional**, que se refiere a la distribución de los recursos entre generaciones. Este es el elemento fundamental de la distribución de los recursos entre generaciones. Este es el elemento fundamental de la definición: la idea de que el modelo de desarrollo no puede comprometer las posibilidades de las generaciones futuras de obtener sus propias metas de bienestar y progreso.

La visión intertemporal es particularmente importante [...] donde el paso de una forma de agricultura tradicional, caracterizada por la explotación intensiva de los recursos naturales (alto subsidio ambiental), hacia una agricultura especializada

encuentra en las generaciones jóvenes un sector estratégico para su consecución. Las transformaciones que puede lograr la juventud rural apuntan a la reconversión productiva de la pequeña y mediana producción agrícola tradicional, a la renovación del capital humano y a un mayor acceso a los beneficios económicos". (Sepúlveda, et al.,2003:91-2)

Estos dos componentes que integran el enfoque del territorio atañen a que deben ser tomadas en cuentas las generaciones actuales para lograr esta equidad intergeneracional, pero que sucede en la realidad cuando la tecnología está en boga y el campo se percibe hoy a la fecha como relegado y la equidad intrageneracional de los recursos, cuando el ejido (campo) está siendo desbordado por construcciones.

"La multisectorialidad

El concepto de desarrollo sostenible también apuesta por una visión multisectorial en la definición de las políticas públicas. Se intenta, así, romper con esquemas meramente sectoriales, y favorecer un planteamiento integral en la conceptualización de políticas, en su instrumentación y en la definición de arreglos institucionales para su ejecución. [...]. En términos sociales, se aboga por la integración de los sectores complementarios del desarrollo social (salud, educación, empleo, entre otros) sobre la base de las características territoriales. El territorio proporciona una alternativa óptima para integrar y, al mismo tiempo, diferenciar las políticas sectoriales". (Sepúlveda, et al.,2003:92)

Las política públicas constituyen el instrumento para permear a las demandas que derivan del cambio continuo de una sociedad con lo cual se está de acuerdo con los autores, pero a la par el lograr implementar éstas es la tarea difícil que se tiene dentro de los gobiernos, estos instrumentos si constituyen una opción, un parte aguas en la solución y en la capacidad de respuesta del estado pero en el quehacer administrativo apuntalan sólo al propósito de eficientar al mismo.

"La adopción de una economía de territorio

La adopción de una economía de territorio implica el reconocimiento de que en el territorio, justamente, se expresan las ventajas competitivas y comparativas de lo diferentes eslabones de las cadenas productivas. Las economías de aglomeración y de diversificación, junto a las economías de escala y la consolidación de cluster productivos, inciden, decididamente, en la competitividad, y definen la forma en

que los territorios pueden beneficiarse de actividades productivas articuladas a cadenas de valor eficientes y competitivas. La puesta en marcha de una economía de territorio es, entonces, fundamental para reducir la pobreza en las zonas rurales”. (Sepúlveda, et al., 2003:92)

La adopción de una economía de territorio puede ser un mecanismo acertado para potencializar a los territorios de las zonas rurales, más sin embargo que pasa en aquellas que no cuentan con las tierras adecuadas para el cultivo o con escasos recursos naturales.

“Búsqueda de una mayor coincidencia institucional

Para abordar el desarrollo rural sostenible en toda su complejidad, se requiere de una nueva institucionalidad –abierta, pluralista y democrática– capaz de expresarse en espacios y territorios de diferentes jerarquías y de atender, correctamente, a la sociedad rural en su conjunto. Un sistema institucional que funciona según las pautas del desarrollo sostenible, es un sistema capaz de generar mecanismos que permitan la participación activa de la ciudadanía; es decir de toda la gama de actores sociales que conforman la sociedad rural, [...]. Una institucionalidad de esta naturaleza resulta imprescindible para generar nuevos contratos sociales y culturales capaces de orientar la relación entre las poblaciones humanas y los recursos naturales hacia la sostenibilidad”. (Sepúlveda, et al., 2003:93)

Este componente de lograr una coincidencia institucional sería el componente principal para el logro eficiente de una estrategia de esta índole pues al estar de acuerdo las partes con lo que se quiere y debe hacer se encontraría el punto mediático para abordar esta estrategia y por tanto una correcta implementación de la misma.

Por tanto los componentes del enfoque del territorio permiten tener un panorama de lo que busca, lo que pretende lograr, en que se elementos se enfoca para la realización de una estrategia en base al territorio y teniendo claro que es lo que se busca poderlo definir mediante este nuevo paradigma denominado gestión territorial.

Más sin embargo se habla de que manera potencializar al territorio, pero qué es el territorio dentro de este instrumento del enfoque territorial, de acuerdo con

el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura define al territorio de la siguiente manera:

“Esta propuesta de desarrollo trasciende lo espacial. En efecto, el territorio es considerado como un producto social e histórico –lo que le confiere un tejido social único-, dotado de una base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de los elementos.

Al menos cuatro ventajas pueden derivarse de esta noción del territorio:

- i. explica mejor las relaciones intersectoriales y potencia el trabajo multidisciplinario
- ii. permite integrar los ejes fundamentales de desarrollo sostenible; es decir, los aspectos de organización económica, de la relación con el medio natural, de organización social y política, y de articulación de los elementos culturales del territorio
- iii. permite entender y gestionar el desarrollo más eficientemente, en colaboración con los actores locales; y
- iv. potencia la integración del conocimiento acumulado por nuestras sociedades a fin de alcanzar un desarrollo armónico y democrático”. (Sepúlveda, et al.,2003:69)

Ahora teniendo claro bajo qué criterio se percibe al territorio en este enfoque, resulta comprensible como atañe una estrategia de gestión territorial a éste.

5.1. Definición de Gestión territorial y elementos

La Gestión territorial se entiende como un paradigma que busca gestionar por el territorio, para que este alcance el desarrollo rural, y así poder enfrentar los retos que surgen en la sociedad.

“[...] la visión de lo rural como una dimensión más amplia que solo considerar a sus espacios como productores de materiales o como generadores de beneficios económicos en el mercado”. (Delgadillo &Torres, 2009:56)

Por tanto la gestión territorial funge como una herramienta para potencializar los espacios rurales. Entonces para comprender de manera un poco más concreta la definición la gestión territorial como un nuevo enfoque, el cual pretende dar una nueva visión para la redefinición del desarrollo rural, dice:

“gestión es un diseño de desarrollo y opera a través de actores que encauzan diversas decisiones en el contexto de las potencialidades territoriales rurales. De acuerdo con esto, la gestión se diseña partiendo de la consideración que en el desarrollo local participan un conjunto de elementos individuales y colectivos que tienden a relacionarse entre sí para promover la cohesión interna y la complementariedad de procesos que favorecen la integración territorial. Además de la movilidad ordenada de los recursos locales.” (Delgadillo & Torres, 2009:67)

Por otra parte se plantea al desarrollo rural, pero que se entiende por el desarrollo rural:

“es un proceso localizado de cambio social y crecimiento económico sostenible, que tiene por finalidad el progreso permanente de la comunidad y de cada individuo integrado en ella”. (Boletín Agrario, 2013)

Y así concatenar los conceptos del enfoque del territorio y el desarrollo rural permite así definir a la gestión territorial de la siguiente manera: la gestión territorial como nuevo paradigma es un instrumento de análisis que toma en consideración factores como recursos, procesos, actores, instituciones, el cambio social, la sostenibilidad territorial “para la operación de políticas públicas a favor de una mejor organización de los espacios rurales”. (Delgadillo & Torres, 2009:56)

5.2. Características y modelos de gestión territorial

Las características y modelos para gestar a través del territorio estriban en el diseño que se pretenda desarrollar, y con ello se parte para considerar los elementos que ayudaran a desarrollar la estrategia que se llevara a cabo mediante el enfoque de la gestión territorial y en este sentido, dice:

“[...] la sostenibilidad territorial debe ser abordada desde un enfoque multidimensional y sistémico, considerando la capacidad sustentadora del territorio en un contexto de uso múltiple que considere los aspectos bióticos y abióticos, sociales, culturales, así como las modalidades de gestión y la gobernabilidad de los mismos”. (Duncan, 2008, citado en: Delgadillo & Torres, 2009: 61)

Elaborar un diseño de una estrategia de esta índole, de acuerdo con Izquierdo, puede estar basada en los siguientes puntos:

1. La conformación de una fórmula de organización apropiada entre las variadas opciones que llevan a un organismo de coordinación;

2. Una unidad de mando ya que la coordinación requiere un cierto poder de dirección que, a su vez, es un elemento de decisión a través de un consenso social e institucional;
3. Establecer que la coordinación se expresa y se gestiona a través de un plan que traduce la estrategia general y se convierte en el elemento básico de gestión del proceso; y
4. Considerar que la gestión del plan y el mantenimiento de los vínculos de coordinación, precisan de un instrumento operativo, una gerencia o agencia de desarrollo que interviene técnicamente en el proceso. (Izquierdo, 2005, citado en: Delgadillo & Torres, 2009: 63-4)

Así mismo al conocer los elementos que se deben tomar en cuenta para abordar una estrategia como esta, también hay que referirse a las formas metodológicas en que puede llevarse a cabo un estudio de esta índole.

Tabla 4. REVISIÓN DE LAS METODOLOGÍAS PROPUESTAS PARA EL ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL

<i>Autor, institución, año</i>	<i>Objetivo de la metodología</i>	<i>Estrategia metodológica</i>	<i>Variables consideradas</i>
Antonio Vázquez Barquero, Universidad Autónoma de Madrid, España, 1993	Desde la perspectiva de la estrategia del desarrollo local, de los problemas sociales y económicos deben de priorizarse y el tratamiento debe de realizarse con instrumentos diferentes según un programa de actuaciones, cuyo <i>timing</i> será necesariamente distinto, en función de los objetivos.	1. Conseguir un acuerdo táctico o expreso de los agentes públicos y privados que tiene intereses en el territorio sobre la conveniencia de emprender acciones. 2. concertar el diagnóstico de la economía local. 3. Fijar los objetivos y metas que se puedan alcanzar, a través de un nuevo acuerdo con los interesados. 4. Definir acciones (establecer prioridades). 5. Operativizar las acciones.	Los factores críticos para el éxito de la intervención de los gestores locales son: El hardware: constituido por las redes de transporte y comunicaciones, los polígonos industriales, los parques tecnológicos, así como las instalaciones de capital social. El software: incluye factores cualitativos como la calificación de recursos humanos, el saber hacer tecnológico e innovador, la capacidad emprendedora, la información, y la cultura. El orgware: considera la capacidad de organización, y la formación de redes e instituciones. El finware: incluye los instrumentos financieros para el desarrollo. El ecoware: considera los instrumentos que organizan el uso adecuado de los recursos naturales.
José Arocena, Centro Latinoamericano de Economía Humana, Uruguay, 1998.	Lograr un mapa de los distintos procesos de desarrollo local en un país determinado.	1. Encuadre general de la zona a partir de: a) Análisis de fuentes documentales b) Entrevistas semiestructuradas a protagonistas de la sociedad local. 2. Análisis y evaluación de los procesos de desarrollo local.	Se considera la elaboración de un "Diagnóstico cualitativo" como pauta de análisis para la investigación de los procesos de desarrollo, con base en tres variables principales: - el modo de desarrollo - el sistema de actores, y - la identidad local
Miguel ángel Troitiño	Utilizar el Método de	El Método de Análisis	Considera la siguiente

Vinuesa, Universidad Complutense de Madrid, España, 2000.	Análisis Integrado que se centra en el territorio objeto de estudio, con el cual en base a una adecuada identificación y diagnóstico de las variables e posible formular programas de desarrollo orientados a promoción socioeconómica de una comarca, acordes con las condicionantes o limitaciones medioambientales.	Integrado cubre los siguientes objetivos: 1. Detectar las claves de la organización y dinámica del territorio. 2. Identificar y evaluar la diversidad de los recursos existentes. 3. Formular propuestas de ordenación o acción territorial. 4. diseñar estrategias de intervención económica. 5. Proponer proyectos concretos de desarrollo.	tipología de recursos, que ofrecen posibilidades de aprovechamiento: Recursos económicos Recursos naturales, Recursos agrarios Recursos histórico-culturales y Recursos ambientales Recursos paisajísticos Recursos etnológicos-antropológicos
---	--	--	---

Fuente: (Rosales, 2007:109-110)

Estas metodologías dan la pauta para entender de qué manera se realiza un estudio de análisis, cada uno de estos autores proponen un estrategia para llegar a este desarrollo gestando por el territorio.

Ahora se propone un pequeño análisis a través del componente multidimensional del enfoque territorial, el cual está integrado por cinco dimensiones las cuales ya se han abordado, en base a esto, la siguiente tabla plantea las variables que se consideran están insertas en los asentamientos humanos en propiedad ejidal.

Tabla 5. COMPONENTE MULTIDIMENSIONAL (ENFOQUE TERRITORIAL)					
	Dimensión económica	Dimensión social y cultural	Dimensión ambiental	Dimensión político-institucional	Vínculo entre dimensiones
Variables	Falta de recursos naturales propicios, ya que la tierra no es apta para el cultivo	Su historia	Uso de suelo	Gobernabilidad	Radica en que cada dimensión con sus variables se concatenan para llegar a un objetivo, el cual es responder a las demandas de los asentamientos humanos de índole ejidal.
		Sistema interno de organización del asentamiento	Crecimiento urbano	Instituciones	
		Sistema de organización externo		Sistema interno de organización del asentamiento	

Fuente: Elaboración propia, con base en: (Sepúlveda, & Torres, 2003:89)

La gestión territorial como nuevo enfoque busca como trabajo conjunto por medio de las instituciones en esa capacidad de respuesta por el Estado, quedando definido dentro de la gobernabilidad pues el mecanismo para permear y favorecer al territorio, potencializando los recursos con que cuenta una determinada zona rural al implementar una estrategia así, siendo eficientes y eficaces, pues como finalidad última es el territorio y a través de este gestionar.

Conclusión

Cada sociedad es gobernada de acuerdo a su sistema político, en las sociedades democráticas como la nuestra, la gobernabilidad funge como aspecto medular, la gobernabilidad está determinada en dos elementos esenciales la legitimidad y la eficacia, el primero por los procesos electorales los cuales legitiman y se legalizan por el voto y el segundo por la capacidad de respuesta del Estado a través de los tomadores de decisiones mediante las instituciones, por ello permiten estas sociedades ser representadas por un tercero.

En esa capacidad de respuesta existen enfoques que buscan el desarrollo de las zonas rurales como lo es en este sentido la gestión territorial, el cual busca gestar por el territorio potencializando los recursos naturales con los que cuenta.

Entonces estudiar estos dos elementos ha permitido encontrar un panorama para estudiar los asentamientos humanos en propiedad ejidal, bajo estos contextos, al entender qué papel desempeña la gobernabilidad en la sociedad y bajo qué condiciones la gestión territorial funge como una herramienta alternativa para el desarrollo de las zonas rurales.

Por tanto los asentamientos humanos en propiedad ejidal podrían encontrar una solución teórica en este tipo de estrategia, ya que a su vez ésta funciona en coordinación con las instituciones y sus actores políticos con el fin de generar un bien común para esta parte de la sociedad y así caer en la gobernabilidad.

Capítulo II

Marco contextual: Las instituciones para la gestión territorial de carácter ejidal

6. Las instituciones públicas y la gobernabilidad

Las instituciones constituyen un elemento esencial para el desempeño del Estado, pues son mediante estas que se mide la eficiencia y eficacia en la capacidad de respuesta del Estado. Las instituciones juegan un papel relevante dentro del gobierno pues enfrentan los desafíos por la evolución de las sociedades, bajo esta perspectiva en este capítulo se abordan para comprender su importancia, dentro del gobierno y la sociedad.

Además de adentrarse y conocer los instrumentos jurídicos que las regulan, de acuerdo a las formas de organización administrativa previstas en el Estado mexicano; por otra parte adentrarnos en aquellas que tienen bajo su tutela los asuntos de los ejidos.

6.1 Concepto de Institución

“Douglas North en sus teoría explica el desempeño de un sistema económico en función de la *estructura institucional* existente en una sociedad determinada, [...]. North define a las instituciones como reglas del juego en una sociedad, es decir, las reglas formales e informales, así como los sistemas existentes para valer estas reglas que estructuran y conforman la interacción humana”. (North,1994:334-5)

Las instituciones instancias que ayudan al estado en su capacidad de respuesta y es mediante estas que permite establecer si un gobierno es eficiente y eficaz, lo cual dependerá de la estructura del sistema político en el cual está inmerso el Estado.

“Siguiendo a Rothstein (1996:1991), es posible distinguir a grandes rasgos cuatro tipos de instituciones políticas: (a) un primer tipo necesario para la adopción de decisiones colectivas vinculantes y, por tanto, generadoras de normas (como los legislativos, los ejecutivos y, en algunos casos, los organismos reguladores autónomos); (b) un segundo tipo necesario para implementación y la ejecución de dichas decisiones (entre las cuales no se encuentra ya el parlamento, pero si el gobierno, los organismos reguladores autónomos y la administración u el mercado); (c) un tercer tipo vendría definido por aquellas instituciones que vigilan

el cumplimiento de los acuerdos y resuelven los conflictos entre individuos surgidos a raíz de las normas generadas (donde resulta clave el poder judicial); y (d) aquellas encargadas de vigilar a los que vulneran las normas, sean o no miembros de la comunidad [...]”. (Oriol, 2003:246)

Entonces podría definirse a las instituciones como aquellas estructuras administrativas que reguladas por un orden jurídico que permiten a los tomadores de decisiones la ejecución e implementación de las mismas, además de cumplir con un papel de vigilantes en beneficios de la sociedad y donde estas pueden ser formales e informales.

“Las instituciones formales son las reglas escritas en las leyes y reglamentos, y son construcciones expresamente creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica social y política”. (Cavadías, 2001:15-6)

Derivado de esta definición se puede entender que las instituciones juegan un papel preponderante dentro de un Estado de derecho pues estas están regidas o reglamentadas bajo un ordenamiento jurídico y sistema político impuesto por el mismo y aceptado por una sociedad.

“Las instituciones informales, por su parte son las reglas no escritas, que se van acumulando a lo largo del tiempo, y quedan registrados en los usos y costumbres. [...]. Estas instituciones son auto cumplidas, en el sentido de que no se requiere de una fuerza exógena para obligar su cumplimiento, y las sanciones derivadas de su incumplimiento son meramente morales y privadas.” (Cavadías, 2001:16)

Estas instituciones que están entendidas en las costumbres son aquellas como las familias donde existen reglas no contenidas en un ordenamiento jurídico sino en un cumplimiento moral donde como señala este autor su incumplimiento tendrá sanciones en lo particular y que son estas costumbre y usos los que determinan el proceder de cada sociedad y que se ven reflejadas en las normas legales y en la estructura de un sistema político.

“Las características fundamentales de una institución formal o informal- desde la perspectiva sociopolítica, y siguiendo a O'Donnell (1992: 8-10), se puede identificar de la siguiente manera:

- Las instituciones incorporan y excluyen, es decir, establecen qué agentes, con base a qué recursos, demandas y procedimientos son

aceptados como bases validas en su proceso de decisiones y conforman la distribución de la probabilidad de resultados. Si las instituciones solo procesan ciertos actores y recursos, entonces, el resultado de espectros viables y las probabilidades de los que están en el espectro está determinada de antemano por la selección de los actores relevantes a la misma.

- Asimismo, tienden a congregarse y a estabilizar esta congregación, y tiene capacidad limitada de procesamiento de información y de atención, en consecuencia, es más conveniente interactuar con un número pequeño de agentes y asuntos a la vez.

- También, amplían los horizontes temporales de los actores: se espera que las interacciones institucionalizadas continúen en el futuro, y probablemente con el mismo (o alterado de manera lenta o bastante previsible) conjunto de agentes.” (Cavadias, 2001:16)

Estas características que señala este autor como fundamentales en las instituciones ya sean formales o informales el elemento central son los actores ya que en ellos confluye la visión de los resultados y la viabilidad que pueda existir de la toma de decisiones que atañe a estos. Por tanto la dirección que tomen las instituciones en gran medida dependerá de los actores como de los recursos con los que se provea para encarar las diversas problemáticas derivadas de la naturaleza del Estado.

Por otra parte Arbós y Giner nos dice que en países democráticos como es el nuestro es difícil que tanto las autoridades como las instituciones enfrenten o den respuesta a las demandas que surgen dentro de una sociedad determinada.

“La transformación de la sociedad civil y el desarrollo del corporatismo ha evidenciado el grado de poder de que disponen ciertos grupos sociales organizados. [...]. La democracia representativa atribuye el gobierno de la sociedad a personas que, directa o indirectamente, son representantes de los ciudadanos. Los gobernantes “mandan” pero es dudoso [...] entre lo que se estipula del gobierno y los comportamientos reales de los gobernantes. Las constituciones responden en parte a las preguntas tradicionales sobre quién manda y cómo manda. Da una respuesta prescriptiva: en democracia no hay más gobernante que el gobernante legal. Sin embargo el proceso de gobierno involucra a actores dentro y fuera de las instituciones, atendiendo el hecho que hay grupos que, como hemos visto, evidencian un poder capaz de determinar la acción de gobierno de quienes tienen su monopolio legal”. (Arbós & Giner, 2005:51-2)

En la búsqueda por la respuesta por la sociedad se crean organismos no gubernamentales que fungen como contrapeso la balanza del poder del Estado, por ello precisar cuáles son la diferencia entre el poder de los grupos y el poder de los gobernantes legales.

“los gobernantes legales son a través de procedimientos públicos y conocidos, repetidos periódicamente. [...]. El poder de los gobernantes tiene, pues, un carácter público, y esto conlleva que su actuación ha de ponderar y obedecer al interés general”. (Arbós & Giner, 2005:52)

El aspecto que converge entre ambas definiciones es el interés general ya que el bien común es el que debe prevalecer en ambas partes. Sin embargo estos autores nos dicen que existen tres elementos que determinan la eficacia y la legitimidad de la acción de gobierno; hay que recordar que ellos expresan que esas dos condiciones la eficacia y la legitimidad son esenciales, pues son mediante estas que sustentado cualquier gobierno y se examina la gobernabilidad.

Los tres elementos a los cuales hacen referencia son los siguientes: “el interés general, en cuanto supuesto ideológico de la legitimidad; la democracia representativa, en cuanto supuesto organizativo; y la participación, en cuanto supuesto funcional.” (Arbós & Giner, 2005:53)

Abordar estos elementos abre el panorama para entender como está constituida la gobernabilidad, pues la legitimidad y la eficacia como elementos centrales para que ésta se dé también involucran otros aspectos. Respecto al interés general expresan:

“[...]. En este caso el interés general es el interés de todos y así percibido por todos. Otras veces sin embargo, no hay consenso sobre lo que hay que hacer para servir al interés general, [...]. En una sociedad democrática en la que las demandas sectoriales pueden expresarse libremente, los poderes públicos han de considerarlas, de modo que su actuación no puede moverse sólo por propia iniciativa. Por lo contrario son los poderes públicos quienes por su propio carácter deben orientar su actuación en función del interés general”. (Arbós & Giner, 2005:53-4)

El interés general no es más que el bien común que debe permear sin distinción alguna a toda la sociedad. Así mismo por democracia representativa nos dicen:

“[...] puede afirmarse la legitimidad del sistema democrático ha encontrado en el sufragio universal y en la representatividad del poder legislativo dos componentes indispensables. [...]. En particular, el indispensable sostenimiento a las leyes es una condición que no resulta suficiente por sí misma para asegurar la consecución de los objetivos de la acción de gobierno, [...]. Por eso hay que buscar más allá de la legislación, en el proceso de ejecución material de la acción de gobierno, criterios que permitan al público su evaluación a fin de juzgar tanto su eficiencia como su legitimidad”. (Arbós & Giner, 2005:59-61)

El voto es el componente primordial que permite que se accede al poder, le otorga legalidad a los procesos electorales, más la legitimidad va más allá de ganar un proceso electoral, la sociedad otorga legitimidad cuando está convencida de los objetivos de la acción de gobierno. En cuanto a la participación nos dicen que esta:

“tiene su manifestación más clara y repetida en las elecciones. [...]. Hay que recordar que la participación –institucionalizada o no- tiene como objetivo influir en una decisión” (Arbós & Giner, 2005:61-2)

El entender el funcionamiento y estructura de las instituciones permite una mejor comprensión del concepto de gobernabilidad, pues en la medida en la que se haga referencia al desempeño del sistema político de un Estado y a la capacidad en la que afronte las necesidades y demandas de la sociedad mediante estas estructuras institucionales es que se refleja el resultado eficiente y eficaz del gobierno. La eficacia uno de los elementos principales que debe existir en el gobierno como lo dice Arbós y Giner puesto que es necesaria para la estabilidad del gobierno y el orden dentro de la sociedad.

Sin embargo es importante señalar que del estudio de las instituciones y de sus características existen otras perspectivas y en ese sentido se señala al institucionalismo sociológico, ya que derivado de las diversas perspectivas existen cuatro elementos de estudio que resultan relevantes para entender la gobernabilidad.

“Estos estudios, según Offe (1996) tienen presente (a) los recursos y las limitaciones (materiales, legales, demográficas, tecnológicas, culturales, y otras); (b) interacción e interdependencia en la persecución de los intereses (los actores compiten por los recursos persiguiendo intereses que deben defender expuestos a un entorno de incentivos); (c) la racionalidad de los agentes (que persiguen sus intereses más o menos altruistas de forma más o menos racional); y (d) las externalidades y la retroalimentación (puesto que los resultados de la interacción de los individuos afecta a terceros positiva y negativamente de forma retroalimentada)”.(Oriol, 2001:247)

Como ya se ha abordado la comprensión de lo que es una institución sus tipos, las características y ahora los elementos que están dentro de la misma concepción de la institución es objeto de este trabajo de investigación plantearlo orientarlo hacia las instituciones que están inmersa en la cuestión de los asentamientos de índole ejidal, las instituciones que los norman en los tres ámbitos de competencia federal estatal y municipal; por tanto al gobierno municipal ya que es el ámbito bajo el cual está determinado nuestro objeto de estudio, resulta trascendente encontrar el punto donde se centra las reglas para darle cabida al quehacer de las instituciones creadas para atender y satisfacer las necesidades enfocadas a los asentamientos ejidales.

Puesto que analizar la gobernabilidad y entender el funcionamiento de los elementos que derivan de ésta o en este caso las dimensiones planteadas sobre la gobernabilidad ponerlas en el punto justo dentro de una de la problemática que nos ocupa e integrándolo hacia las instituciones y su quehacer, la función que desempeñan, la capacidad de respuesta a las necesidades, a las demandas sociales y percibirlo de los diferentes ángulos y aspectos que están inmersos, propiciaría una retroalimentación la cual resulta enriquecedora para solventar y eficientar la capacidad administrativa del Estado.

De esta manera comprendiendo como se integra cada concepto y tratándolo de plasmarlo a problemáticas que atañen al Estado, y en este caso a los asentamientos humanos en propiedad ejidal la gobernabilidad puede ser abordada como un todo, pues varias perspectivas derivan de esta y se percibe con claridad la importancia que tiene las instituciones dentro de este término,

pues para ello “los gobernantes tienen un poder institucionalizado: se puede conocer las reglas que crean la institución y las que limitan su acción y si se separa de ellas, se reduce su legitimidad ”. (Arbós & Giner, 2005:61-2)

El objeto de conocer el origen de la gobernabilidad, sus dimensiones y elementos nos permite abordar el cuestionamiento para llevar a cabo esta investigación fue entender que los actores llámense gobernantes o instituciones influyen en la toma de decisiones para dar respuesta a las demandas sociales derivadas de las asentamientos humanos ejidales y como permea el gobierno municipal a este tipo de asentamiento por medio de sus instituciones formales. Puesto que a lo largo de la historia de México ha estado presente esta figura y regulada por el mismo Estado.

6.2. Marco Institucional Mexicano

El marco institucional en México como en cualquier otro país forma parte fundamental del quehacer del aparato gubernamental, pues es mediante éste, que se da a conocer la estructura, organización y funcionamiento, facultades y competencias del aparato gubernamental, con el fin de que sea eficiente, eficaz en su capacidad de respuesta a las demandas que derivan de la sociedad, conforme a derecho y apegadas a la ley.

El marco institucional mexicano deriva del marco jurídico de la administración pública que rige este país por tanto en palabras de Pedro Ojeda Paullada dice:

“[...], se realiza dentro de una amplia esfera de libertad cuyo límite único es el conjunto de deberes que le impone el orden jurídico el Estado Mexicano actúa en virtud de facultadas expresas y limitadas, establecidas a través de un sistema normativo, jerárquicamente relacionado. Este sistema constituye el marco jurídico de la administración pública y se manifiesta a través de relaciones de supra subordinación, en las que cada norma o competencia emana de ella, encuentra su fundamento de validez en otra de más alta jerarquía, que determina el proceso de creación de la norma inferior y su contenido. Ascendiendo por esta pirámide jerárquica, se encuentra en la cúspide la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es la norma suprema. De ella derivan su validez las demás normas; [...], crea los órganos a través de los cuales, el pueblo, en su calidad de titular originario, ejerce la soberanía nacional (1), les enseña sus esferas de competencia (2) y establece las bases de su organización (3). Por esa razón los

órganos fundamentales del Estado, el Ejecutivo, el Legislativo, y el Judicial, tanto a nivel federal como estatal y municipal, representan al pueblo en el ejercicio de su derecho soberano y se constituyen, por ello en representantes del Estado; sus actos son actos de Estado”. (Ojeda,11)

Por tanto el marco institucional mexicano está representado por la administración pública, en la cual está depositada la forma de organización administrativa, la estructura, jerarquización en cada ámbito, sus competencias y funciones que emana de ella.

7. La Administración Pública Federal

La administración pública dentro de este país está depositada en el Ejecutivo Federal el cual es el encargado de dirigir como se llevaran a cabo las funciones administrativas. La administración pública forma parte del Poder Ejecutivo, es regulada por el Derecho Administrativo tanto en su organización como en su actividad.

“ [...]. El fundamento jurídico de la administración pública federal se encuentra en el artículo 90 de nuestra Constitución Federal, [...] y en el artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal” (Hernández & Leal, 18)

Por tanto para la mejor comprensión de cómo está constituida la Administración Pública, su fundamento legal esta previsto en el artículo 90 en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece:

“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado”. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2013)

Mediante lo previsto en este artículo nos permite comprender que en el estado mexicano la administración pública será centralizada y paraestatal, formas que están reguladas en la ley orgánica.

7.1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Esta Ley es el instrumento jurídico que dictamina las formas de organización administrativa bajo las cuales estará regulada la administración pública federal en ese tenor esta Ley en su artículo 1º establece:

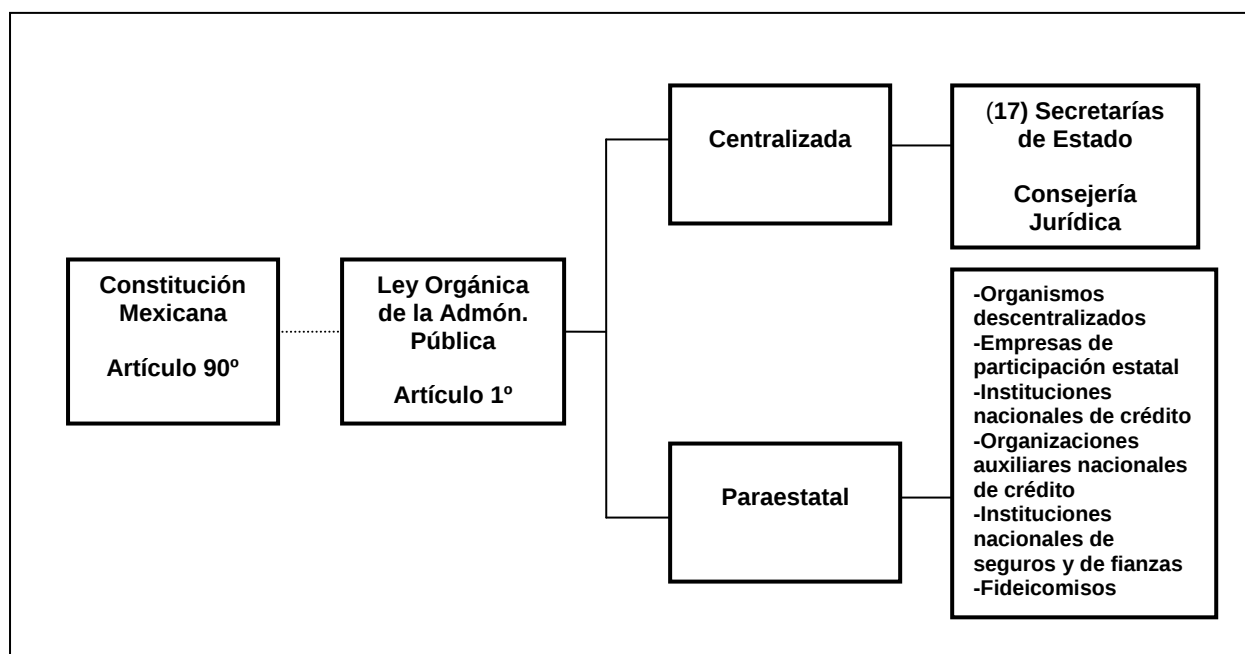
“La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal”. (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2013)

Mediante el siguiente cuadro se indica la forma de organización administrativa a nivel federal.

Cuadro 1. Esquema de la Administración Pública Federal



Fuente: Elaboración propia, con base en: (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2013)

Abordar a la administración pública nos permite comprender la organización administrativa que regula a este país, la importancia de ello radica en entender las formas administrativas en las que integrada la administración pública federal, por ello cabe definir la centralización, respecto a las paraestatales a la descentralización, desconcentración y la concentración respectivamente. La centralización está definida de la siguiente manera:

“es una forma de organización administrativa que se caracteriza por el establecimiento de una estructura jerárquica, en virtud de la cual los órganos inferiores se encuentran subordinados a los órganos superiores, y estos a su vez se subordinan a los de mayor jerarquía y así sucesivamente hasta llegar a la cúspide donde se encuentra el titular del Ejecutivo federal; [...]” (Hernández & Leal, 23)

La centralización administrativa es la forma de mantener el poder concentrado, delimitando la eficiencia administrativa del aparato gubernativo. Por otra parte, el Dr. Serra Rojas define a la centralización de la siguiente manera:

“centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o de autoridad central superior que en materia federal se otorguen exclusivamente a las altas jerarquías del Poder Ejecutivo Federal, en particular al Presidente de la República, que como jefe de la administración se encarga de ejecutar las leyes federales con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos secundarios”. (Hernández & Leal, 24)

Así la centralización administrativa que al día de hoy nos rige, está integrada por las 17 Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica. Por su parte las Secretarías de Estado, son las dependencias mediante las cuales está definido el propósito hacia el cual va dirigido su competencia, es decir el fin que tendrá cada una de ellas. Aunado a ello en la centralización administrativa se otorgan las siguientes facultades:

“poder de nombramiento, poder de remoción, poder de mando, poder de decisión, poder de vigilancia, poder disciplinario, poder de revisión y poder para resolver conflictos de competencia”. (Hernández & Leal, 25-6)

Las facultades que otorga esta forma de organización administrativa propicia la inflexibilidad por la verticalidad del sistema, así mismo, la Consejería Jurídica funge como un órgano auxiliar del titular del Ejecutivo Federal. Otra

forma de administración es la descentralización la cual se define de la siguiente manera:

“[...] se desprende necesariamente de la centralización administrativa, ya que esta última confía la regulación de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación de cierta subordinación, más no una relación de jerarquía. Esta descentralización bien puede ser política o administrativa, en el primer caso se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo y en el segundo implica una independencia de los poderes estatales frente al poder federal”. (Hernández & Leal, 21)

La descentralización varía dependiendo del asunto que le ocupa, es decir la descentralización puede ser bajo las siguientes modalidades:

“Descentralización por colaboración, [...] atribuye los servicios públicos a los particulares, servicios que pueden prestarse por medio de la administración pública, pero debido a la escasez de recursos que tiene la administración no puede prestar dichos servicios públicos, viéndose obligada a concesionar el servicio a los particulares. [...]”.

Descentralización por región, consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. [...] desde el punto de la administración, significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servidores públicos, y por lo mismo, una realización más adecuada a las atribuciones que al estado corresponden. Los organismos descentralizados, por región son aquellos que atienden y satisfacen las necesidades públicas de una región, como es el caso del municipio.

Descentralización por servicio, esta descentralización va estar destinada a satisfacer una necesidad de carácter general con sujeción a un régimen que rebasa la obra del derecho, la administración por medio de la concesión que confiere –precisamente- al concesionario la facultad de brindar un servicio público, va a estar sometida a la vigilancia de la administración que la concede”. (Hernández & Leal, 22)

Otra forma de organización administrativa prevista dentro de la centralización es la desconcentración administrativa que en palabras del jurista mexicano el Dr. Fernández Ruiz dice:

“[...] consiste en el traslado parcial de la competencia y el poder de un órgano superior a uno inferior; ya sea preexistente o de nueva creación, dentro de una relación de jerarquía entre ambos, [...]”. (Hernández & Leal, 20)

Las características que derivan de la forma de organización administrativa desconcentrada en un órgano desconcentrado se enuncian a continuación:

“se inserta en la administración pública centralizada, formando parte de la estructura orgánica de una Secretaría de estado, de la que depende jerárquicamente, carece de personalidad jurídica, tiene asignado un conjunto de bienes patrimoniales determinados, tiene facultad decisoria en determinada materia o territorio en la presentación de algún servicio público específico y es creado mediante ley del Congreso o por Pacto del Poder Ejecutivo, recibiendo una partida presupuestal.” (Hernández & Leal, 21)

Una forma de organización administrativa peculiar de la administración pública es la concentración administrativa, la cual prevé lo siguiente:

“aglutina en un área geográfica la actividad gestora de la administración pública, reuniendo en los órganos superiores facultades decisorias que se encuentran reunidas en la administración central, es decir, el poder recae en un solo órgano, el superior, y todos los subordinados sin importar jerarquías tiene el deber de obedecer todas las instrucciones emanadas de ese órgano central”. (Hernández & Leal, 19)

Las formas de organización administrativa que engloba la administración pública permiten conocer el funcionamiento de la administración pública que rige este país, al determinar cómo se distribuyen las funciones del aparato gubernamental.

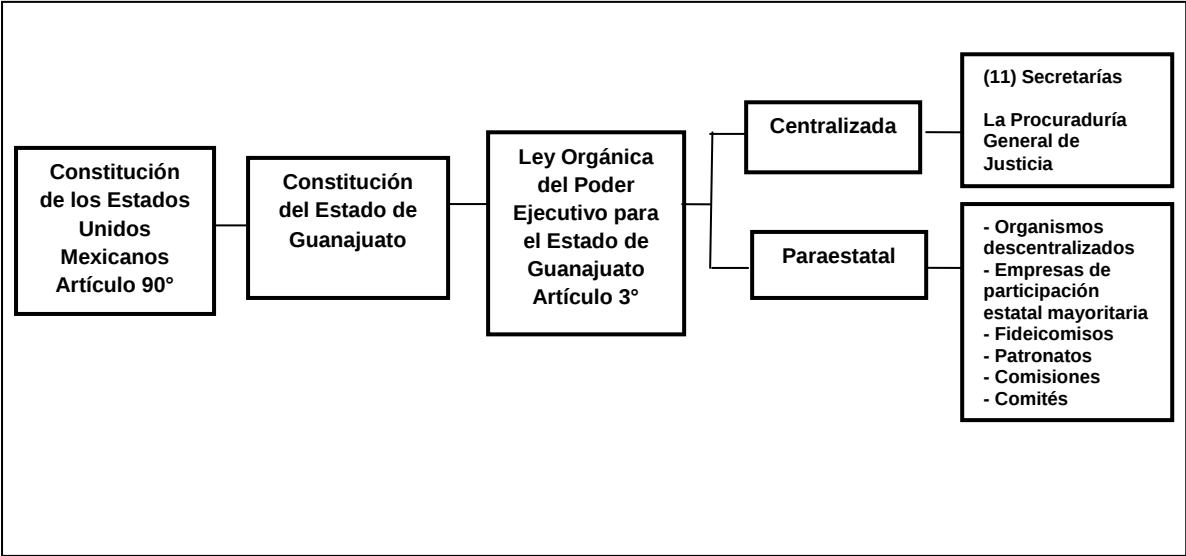
Las formas de administración, precisan a que órgano administrativo le confiera cada función, es por ello la creación de las Secretarías de Estado, en ellas recaen determinadas competencias que dependen del asunto al cual fueron designadas, al igual la Consejería Jurídica en la administración centralizada, sin dejar de lado a los órganos desconcentrados que derivan de ella.

Las paraestatales forma de organización que comprende a todos los órganos descentralizados, todos ellos creados con el fin último de la administración pública que es hacer eficaz el aparato gubernamental y eficiente en la

capacidad de respuesta de este Estado mexicano hacia la sociedad que lo compone.

Así mismo en el ámbito estatal, está regido por una organización administrativa; por el objeto de estudio de esta investigación, se hace mención a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato. La forma en la que está organizada dicha se representa en el siguiente esquema:

Cuadro 2. Esquema de la Administración Pública para el estado de Guanajuato

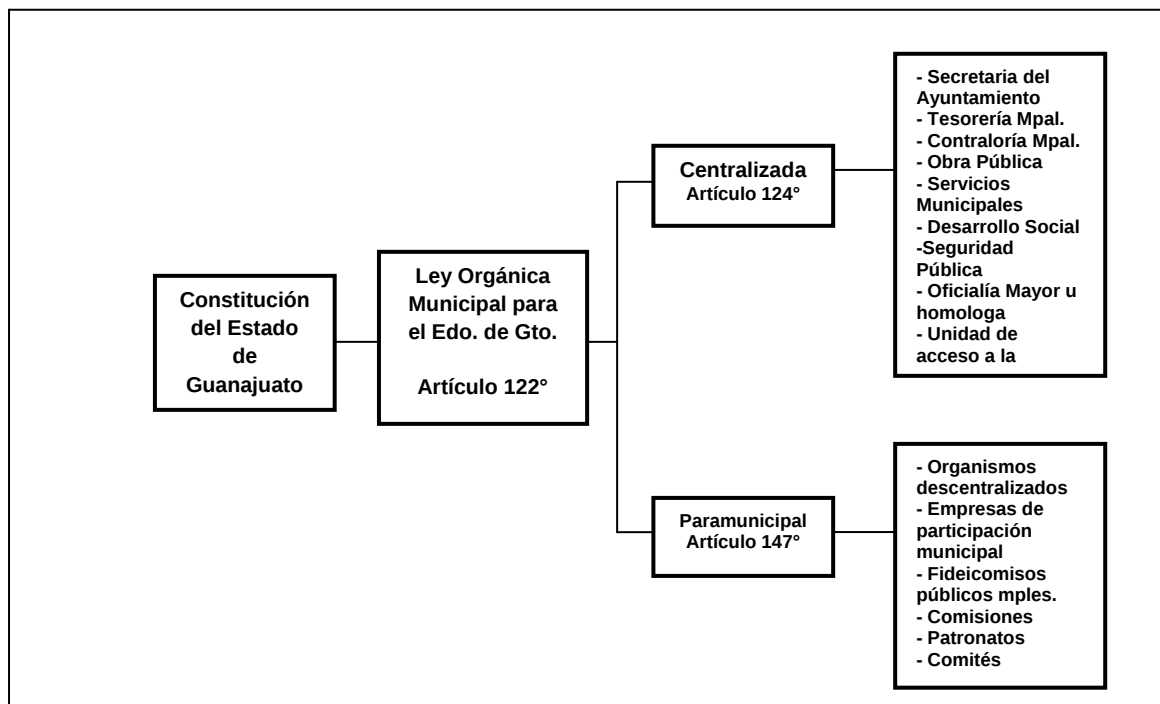


Fuente: Elaboración propia, con base en: (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, 2013)

La administración estatal, en su forma de organización tiene similitud con la administración pública federal, sólo sufre una variación en cuanto al número de las secretarías, también dentro de la centralización estatal compete a la Procuraduría General de Justicia.

En cuanto al ámbito municipal también cuenta con un Ley Orgánica para el Estado de Guanajuato, en la cual es su artículo primero el cual prevé las bases para la organización municipal, por otra parte en el artículo 120 determina que las formas de administración municipal serán centralizada y paramunicipal. La cual se representa en el siguiente esquema.

Cuadro 3. Esquema de la Administración Pública para el municipio de Guanajuato



Fuente: Elaboración propia, con base en: (Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, 2013)

7.2 Recuento público-administrativo

Este recuento se construye en base a la nueva Ley Agraria de 1992 con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pues es mediante esta última donde quedan determinadas las competencias y atribuciones que están designadas a cada dependencia, este recuento ayudará a determinar en quién recaen los asuntos orientados a los ejidos; también se tomará en consideración los censos realizados a nivel nacional a los ejidos; mediante la siguiente tabla se describe la importancia de esas fechas que se tomaron en consideración para realizar este recuento público-administrativo, con el fin de conocer si se dieron cambios institucionales y los cambios que se dieron en el ejido a raíz de la nueva Ley Agraria.

Año	Tabla 6. Fechas para realizar el Recuento Público-Administrativo (Descripción)
1991	Este año por ser anterior a la fecha que se expidió la nueva Ley Agraria de 1992 y la cual permite el cambio de régimen de propiedad social a propiedad privada. Además de analizar los ejidos registrados mediante el VII Censo realizado en el país, antes de la esta nueva reforma legislativa a la par con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
2001	Para analizar los resultados del VIII Censo ejidal y hacer comparativa con los ejidos regularizados, por otra parte se hace la comparativa entre las leyes y ver si existieron cambios.
2007	Se tomó en consideración el censo ejidal de ese año para conocer los datos de los ejidos que existen a nivel nacional como los regularizados, además de ver si existieron cambios en la Ley Orgánica.
2012	Además de analizar los ejidos regularizados a la fecha como los ejidos existentes a nivel nacional y si existieron cambios en la Ley Orgánica.
2013	Esta fecha resulta relevante ya que en este gobierno actual se dieron cambios dentro de la Ley Orgánica.

Fuente: Elaboración propia, con base en: (INEGI, Censos ejidales, 1991, 2001,2007); (RAN, 2012); (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1989-2013)

Recuento de la Ley Agraria y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1991-2013)

Este recuento permite analizar como a raíz de la nueva Ley Agraria de 1992 se dieron los cambios sobre el tipo de reconocimiento sobre la tenencia de la tierra en los ejidos y por tanto dentro de los asentamientos humanos ejidales; así como los cambios o permanencias que sufrió a la par la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para con estos.

Tabla 7. Análisis del Recuento Público-Administrativo

Año	1991	2001	2007	2012	2013
Dependencia responsable (Reconocimiento por la Ley Orgánica)	Secretaría de la Reforma Agraria	Secretaría de la Reforma Agraria	Secretaría de la Reforma Agraria	Secretaría de la Reforma Agraria	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano Se sigue conservando el mismo reconocimiento a la tenencia de la tierra
Tipo de reconocimiento por parte de la Ley Agraria (Tenencia de la tierra)	Propiedad social	Propiedad social Propiedad Particular (Pequeña Propiedad)	Propiedad social Propiedad Particular (Pequeña Propiedad)	Propiedad social Propiedad Particular (Pequeña Propiedad)	
Cantidad de Ejidos en el país	29 983	30 305	31 514	32 147	
Cantidad de Ejidos Regularizados	0	*Nota: este dato no está especificado en el censo	30 932	31 873	

Fuente: Elaboración propia, con base en: (INEGI, Censos ejidales, 1991, 2001,2007); (RAN, 2012); (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1989-2013)

Derivado del análisis del recuento público-administrativo, encontramos datos relevantes ya que existen cambios dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, puesto quién la encargada como titular de los asuntos de las tierras de propiedad ejidal era la Secretaría de la Reforma Agraria ahora quién llevara éstos será la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano hecho que representa un hallazgo dentro de este trabajo de investigación, por otra parte los cambios que se dieron en la tenencia de la tierra por la nueva Ley Agraria expedida en 1992, donde producto de esta nueva ley se crea el programa PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares), el cual se detalla más adelante, pero que tiene como finalidad que estas propiedades adopten un régimen de propiedad particular para que los dueños de estas propiedades obtengan certeza jurídica sobre sus tierras.

A la par del análisis de estos instrumentos jurídicos, este análisis se apoyó en los censos realizados en las fechas determinadas para saber las cantidades de ejidos que existen y así conocer los datos sobre la cantidad de regularizados, es decir cuántos ejidos han adoptado el cambio de propiedad

social a propiedad particular, por el hecho de estar regularizados. Es importante mencionar que en la fecha de 2001 no existe un dato específico de cuantos ejidos entraron en regularización en ese censo. Las razones son las siguientes. En 2003 se emiten los lineamientos para llevar a cabo el cierre del PROCEDE por entidad federativa, dicho proceso fue en aquellas entidades que firma el acuerdo de este cierre con acuerdo de las principales instituciones inmersa en estos asuntos que fueron la SRA, PA, RAN e INEGI, estos cierres se llevaron de 2003 a 2006 que en el que se declara el definitivo el cierre operativo del PROCEDE; por tanto los resultados de este proceso se dieron a conocer en 2007. (Barrios & Núñez, 76)

Respecto a los datos de este recuento público-administrativo en el año de 2013 se considera por la relevancia ya que fue el año en el que cambio el nombre de la dependencia en quién recae los asuntos de la propiedad ejidal; pero es en año de 2012 que se dan a conocer los datos sobre la cantidad de ejidos en el país así como de los regularizados. Este recuento permitió ver que ha ido en aumento aquellos propiedades ejidales que decidieron incorporarse al programa PROCEDE y con ello el cambio del régimen de propiedad.

7.3. Secretaría de la Reforma Agraria

Una de las principales instituciones bajo la cual quedan regulados los asuntos de los ejidos es la Secretaría de la Reforma Agraria la cual funge como dependencia titular por ser de ámbito federal.

“La SRA se crea en 1974 como dependencia del Ejecutivo para diseño y administración de las políticas agrarias. Antes de 1992 su función se centró en el proceso de reparto de la tierra y jugó un papel clave en cuatro aspectos: (i) análisis de las pruebas y razones de los reclamos sobre determinadas tierras presentados por sus poseedores; (ii) evaluación de las peticiones para la concesión de tierras a campesinos que carecieran de ellas; (iii) expropiación de tierras por causas de interés público, y (iv) otros asuntos relacionados con la administración de tierras y titulación de derechos agrarios. [...], a la SRA se le confirió la función de coordinar el desarrollo de las políticas agrarias, particularmente el ordenamiento de la propiedad rural, y emitir una pronta solución a los asuntos agrarios [...].

[...], la función principal de la institución comprende tres áreas fundamentales: regularización y administración de terrenos nacionales; coordinación

interinstitucional, y contribución al desarrollo agrario. Dentro de la primera categoría se encuentran una serie de tareas específicas: (i) culminación de las tareas jurídicas y administrativas derivadas de la aplicación de la anterior Ley Federal de Reforma Agraria; (ii) regulación de los predios que grupos de campesinos tienen en posesión precaria; (iii) deslinde y medición de terrenos baldíos; (iv) reclamo y/o declaratoria de terrenos baldíos; (v) solución de los casos de propiedad de tierras que excedan los límites que marca la Constitución, y (vi) determinar y tramitar la expropiación de tierras ejidales y comunales por causas de interés público”. (Banco Mundial, 2001:61-2)

Esta secretaría a la par se auxilia de otras instituciones con el fin de proporcionar certeza sobre los asuntos de la tierra ejidal y eficientar la administración pública, entre ellas se encuentra la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional. De las cuales a continuación se explican las competencias.

“La Procuraduría Agraria [...]. Su misión fundamental es la defensa legal de los derechos de ejidatarios, comuneros, de los sucesores de éstos, ejidos, comunidades, pequeños propietarios y avecindados.

La PA tiene cinco funciones principales: (i) brindar representación legal a los sujetos agrarios en los tribunales; (ii) promover la conciliación para la solución de conflictos relacionados con la legislación agraria; (iii) vigilar el cumplimiento de la legislación agraria; (iv) proporcionar asesoría legal a los sujetos de derecho en materia de legislación agraria y en diversos asuntos económicos relacionados con la administración de los ejidos y comunidades, y (v) apoyar a los núcleos agrarios en el ámbito del Procede.

El Registro Agrario Nacional es un órgano desconcentrado con tres funciones principales: (i) registrar las operaciones que modifican los derechos constituidos sobre la propiedad social; (ii) proporcionar asistencia técnica y catastral, y (iii) archivar y resguardar la documentación histórica sobre derechos agrarios y aquella que se ha producido como resultado del Procede. Para los ejidatarios la capacidad para proporcionar evidencia documental sobre la propiedad de la tierra [...]”. (Banco Mundial, 2001:64-5)

Es relevante mencionar a estas instituciones pues funcionan como herramientas fundamentales para abordar a las tierras ejidales y como objeto de este estudio los asentamientos humanos de índole ejidal, estas instituciones son el marco normativo base para comprender como llevan a cabo las competencias y

funciones que tiene a su cargo en el ámbito federal para dar repuesta y seguimiento a las demandas sociales derivadas de este tipo de asentamientos humanos.

En cuestión del ámbito estatal el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria y para especificar en el estado de Guanajuato de llevar a cabo los asuntos de las propiedades ejidales es el Registro Agrario Nacional Delegación Guanajuato, el RAN en su artículo tercero del Reglamento Interior prevé:

“El Registro tendrá a su cargo la función Registral, de Asistencia Técnica y Catastral, con el objeto de lograr el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental respecto de la propiedad social, de conformidad con lo dispuesto por la Ley y sus Reglamentos.

Asimismo, el Registro fomentará la regularización de la propiedad social y tendrá a su cargo las funciones de resguardo, acopio, archivo y análisis documental del Sector Agrario.

Por otra parte en el Título Segundo, De la organización, atribuciones y competencias del Director en Jefe y de las unidades administrativas; en su artículo 13 dice: El Registro estará a cargo del Director en Jefe, que será nombrado, y en su caso, removido libremente por el Presidente de la República, a propuesta del titular de la Secretaría. Al Director en Jefe [...], quien para el mejor ejercicio de sus atribuciones contará con las Unidades Administrativas siguientes:

- I. Dirección General de Registro y Control Documental
- II. Dirección General de Catastro y Asistencia Técnica
- III. Dirección General de Asuntos Jurídicos
- IV. Dirección General de Operación y Sistemas
- V. Dirección General de Finanzas y Administración
- VI. Coordinación Interinstitucional, y
- VII. Delegaciones. (Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, 2013)

Las fracción séptima es importante dado que es la Delegación, la dependencia en quién para efectos del este trabajo recaen las responsabilidades para resolver los asuntos de las tierras ejidales. La Delegación funge como órgano representador independientemente de la entidad federativa sede lo cual queda previsto en el artículo 23, por otra parte las atribuciones de ésta quedan determinadas en el artículo 24 del Reglamento.

En el ámbito municipal no es claro en donde quedan previstas las competencias y atribuciones de una institución encargada para ver sobre los asuntos del ejido.

7.4. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Actualmente es con ese nombre que se le conoce a la que antes fue la Secretaria de la Reforma Agraria, hecho que por decreto del actual Presidente de la República Enrique Peña Nieto, reforma el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo por medio del cual da a conocer las dependencias por las que estará integrada la administración pública en su organización centralizada y los asuntos de su competencia, “dicha reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013”. (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2013:1)

Por otra parte quedan modificados los asuntos que tiene a su cargo la nueva secretaría, que si bien siguen con los preceptos del artículo 27 constitucional, amplía las competencia de la dependencia, en comparación con la anterior Ley Orgánica, resulta relevante para el objeto de estudio de esta investigación la fracción VI en la cual se establece:

“resolver las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras dependencias o entidades, con la participación de las autoridades estatales y municipales”. (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2013:)

Y como objeto de estudio de esta es entender cómo se da la gobernabilidad por parte del ámbito municipal para permear las demandas sociales que deriva de los asentamientos de índole ejidal que existen en el municipio de Guanajuato, Gto.

8. Instrumentos legales y de gestión para la regulación de la tierra

En este apartado se da un recuento de algunos de los instrumentos legales bajo los cuales se realiza la regulación del territorio es decir, de los asentamientos humanos de índole ejidal, concretamente en el PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares) por su relevancia del surgimiento de este y por el objeto de estudio en el cual se

centra la investigación; pero antes de este fue creada la Corett (Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra), y posterior al PROCEDE el FANAR (Fondo de Apoyo para Núcleos sin Regularizar).

8.1. Instrumentos Públicos para la regulación y gestión del territorio

Estos instrumentos bajo los cuales esta normada la regulación de este territorio es primordialmente en base al precepto del artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley agraria emita el 6 de enero de 1992, este instrumento jurídico en el cual se establece los lineamientos bajo los cuales se deben de tratar los asuntos de las tierras ejidales y especificando en los asentamientos humanos de esta índole, además de todas las cuestiones agrarias.

Uno de los instrumentos creados para la regulación de la tierra ejidal fue la Corett. La Corett es la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

“La Corett, creada en 1974, es una institución paraestatal descentralizada que atiende principalmente los problemas de asentamientos humanos irregulares y las invasiones en terrenos federales y del sector social. Es responsable de la regularización de asentamientos humanos ilegales, de proporcionar apoyo a los gobiernos locales en la actualización del Registro Público de la Propiedad y de suministrar asistencia técnica a los Estados y municipios para la incorporación de tierras a la expansión de las áreas urbanas, fomentando la participación del sector social como proveedor de tierra y proporcionando a los nuevos habitantes urbanos acceso a zonas adecuadas. [...], existen tres modalidades adicionales para incorporar tierra social al desarrollo conurbado:

- Adopción del dominio pleno
- Establecimiento de sociedades mercantiles
- Planes para asentamientos urbanos”. (Banco Mundial, 2001:70-1)

Es importante destacar que aunque la creación de esta comisión fue antes al PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares) modalidades para incorporar la tierra social al desarrollo conurbado como así lo menciona, solo es posible si primero estas tierras adoptaron el dominio pleno, es decir el cambio de régimen de propiedad, de propiedad

social a propiedad privada. De lo cual la relevancia de centrarnos es ese programa.

Por tanto derivado de la emisión de la Ley agraria del 92, se impulsa un instrumento legal para dar certeza jurídica de la tenencia de la tierra a este tipo de asentamientos humanos denominado, Programa de certificación de derechos ejidales y titulación de solares (PROCEDE), el cual está regulado primordialmente por las siguientes instituciones: la SRA (Secretaría de la Reforma Agraria), la PA (Procuraduría Agraria), el INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) y el RAN (Registro Agrario Nacional). Las cuales fungen como instrumentos mediadores para saber y resolver de los asuntos agrarios.

Como ya se ha mencionado la Secretaria de la reforma agraria hoy Secretaría de desarrollo agrario, territorial y urbano, busca regular, administrar y coordinar las políticas para generar el desarrollo agrario en coordinación de los tres ámbitos de competencia, la Procuraduría agraria resuelve y proporciona asistencia legal a los asuntos agrarios. El INEGI esta institución ayuda a definir límites y colindancias de los ejidos así como crear la cartografía de ello. El Registro agrario busca formalizar los derechos agrarios mediante la expedición y certificación de los títulos agrarios.

Entonces por las facultades y competencias que cada una de estas instituciones realiza, es que se llevaron a cabo los trabajos para recabar los requisitos necesarios para la instauración del Programa en las tierras ejidales que así lo decidieron.

8.2. Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE)

Debido a la importancia de este programa denominado PROCEDE es necesario destacar sus funciones, sin dejar de lado que busca concatenar los objetivos de éste con el precepto del artículo 27 constitucional y lo que prevé la nueva Ley Agraria.

Derivado de la nueva Ley Agraria emitida el 6 de enero de 1992, propicio la creación de este instrumento, el cual en fecha de 26 de febrero del mismo año

de publica el Reglamento en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares y con ello el programa denominado PROCEDE mediante el cual se busca dar certeza sobre la tenencia de la tierra, aspecto primordial en la creación de éste.

“El gobierno federal puso en marcha en marcha el Programa de certificación de derechos agrarios y titulación de solares urbanos [...] el cual tiene su fundamento en las reformas al artículo 27 constitucional y su correspondiente ley agraria, este programa se basa en la facultad que la ley, según el artículo 56, otorga a la Asamblea ejidal para delimitar y decidir el destino de las tierras de que fueron dotados. Su propósito es dar seguridad en la tenencia de la tierra, mediante la regulación de la misma, a través de la expedición y la entrega de los certificados y los títulos correspondientes a las tierras de uso común, parcelar y solares urbanos”. (Procuraduría Agraria, 2013)

El PROCEDE, este instrumento creado posterior a la Ley agraria del 92 tiene como objetivo principal el siguiente:

“[...] es dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra a través de la entrega de certificados parcelarios y/o certificados de uso común, o ambos según sea el caso, así como de los títulos de solares a favor de los individuos con derecho que integran los núcleos agrarios que así lo aprueben y soliciten”.(Registro Agrario Nacional, 2003:1)

Las instituciones responsables que participan en la ejecución de este programa en la fecha de su creación son la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Procuraduría Agraria (PA), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

“Dentro del Procede, a la Secretaría de la Reforma Agraria como cabeza del Sector, es responsable de la coordinación del Programa, del diseño de las políticas generales, de la integración documental básica y aporte de información a partir de la cual se desarrollan los trabajos de regularización de la tenencia de la tierra y coadyuva a la solución de los conflictos.

La Procuraduría Agraria, apoya la organización interna, la resolución de conflictos, y la promoción de la ejecución del PROCEDE en los ejidos y comunidades, garantizando la observancia de los derechos de los núcleos de población y de sus integrantes, así como la integración de sus expedientes y el cumplimiento estricto de la legalidad.

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, tiene a cargo la realización de los trabajos técnico-operativos conducentes a la identificación, ubicación geográfica y medición de los linderos y superficies de las tierras de los núcleos agrarios, así como de la generación de los productos cartográficos que amparan los resultados de las mediciones.

El Registro Agrario Nacional, es responsable de la formalización de la tenencia de la tierra de propiedad social, derivada de los acuerdos de las asambleas, mediante la inscripción y certificación de productos cartográficos y la expedición de certificados y títulos, garantizando el control de la tenencia de la tierra y la seguridad jurídica y documental.

Los Gobiernos de los Estados y los Ayuntamientos participan en las tareas de coordinación y promoción, apoyando las actividades de regularización al favorecer las condiciones para la operación del Programa. Debe destacarse la importancia que para el PROCEDE tienen los **fedatarios públicos**, cuya intervención es imprescindible para las actividades de certificación y titulación, según lo prevé la ley”. (Registro Agrario Nacional, 2003:3)

8.2.1. Descripción del programa

Describir el programa permite tener un panorama de las etapas que se deben de realizar, que procedimiento haya que seguir, que requisitos se deben de cubrir para que determinado ejido se incorpore a este programa bajo el cual los propietarios de la tierra ejidal buscan obtener certeza jurídica de lo que poseen.

“El programa inició su operación en 1993 y comprende varias fases: los ejidatarios son libres de aceptar el programa después de una campaña general de difusión y presentación del mismo ante la asamblea general [...]”. (Banco Mundial, 2001:48)

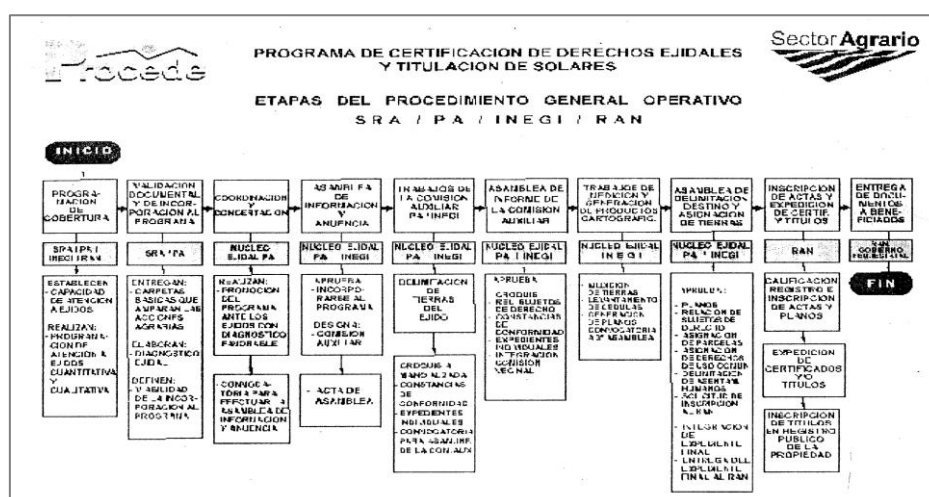
Para llevar a cabo la instauración de este programa dentro de un ejido es mediante un proceso denominado Procedimiento General Operativo del PROCEDE, el cual prevé lo siguiente:

“[...]”, comprende un conjunto de actividades que deben llevarse a cabo para la certificación de los derechos ejidales y la titulación de los solares en los núcleos de población ejidal. Precisa en los diferentes ámbitos de operación y en cada etapa, las actividades que tienen que realizar la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y el Registro Agrario Nacional; así mismo, señala las actividades que en apego a la Ley son facultad de los núcleos ejidales a través de sus Asambleas,

puntualizando para cada actividad los resultados o los productos esperados y los instrumentos contemplados para su formalización”. (Registro Agrario Nacional, 2003:3)

La siguiente figura presenta las etapas que se llevan a cabo para la instauración del PROCEDE, mediante el Procedimiento General Operativo

Figura 1. Procedimiento General Operativo (PROCEDE)



Fuente: (Banco Mundial, 2001:51)

El Procedimiento General Operativo es la forma mediante el cual se instaura el PROCEDE en un ejido, dicho procedimiento está integrado por diez etapas las cuales se describen a continuación mediante la siguiente tabla.

Tabla 8. Descripción del Procedimiento General Operativo PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares)	
Etapa I. Programación de cobertura	En esta etapa la SRA/PA/INEGI/RAN a través de los Comités Estatales definen y establecen la capacidad interinstitucional que existe en cada entidad para entender a los núcleos agrarios, realizando una programación general cuantitativa y cualitativa.
Etapa II. Validación documental y de incorporación al programa	La SRA hace la entrega de las carpetas básicas que amparan las acciones agrarias que integran al núcleo ejidal; la PA elabora el diagnóstico ejidal y se define interinstitucionalmente la viabilidad de la incorporación del ejido al Programa.
Etapa III. Coordinación y concertación	La PA realiza la promoción del PROCEDE ante los órganos de representación en aquellos ejidos con diagnóstico favorable; de aceptar los órganos de representación se emite la convocatoria para efectuar la Asamblea de Información y Anuencia.

Etapa IV. Asamblea de información y anuencia	La PA y el INEGI en una Asamblea Ejidal cuyo quórum debe ser del 50% más uno de los ejidatarios, informan a este sobre la naturaleza, objetivos y características de los trabajos a realizar en el PROCEDE. De aprobar la Asamblea su incorporación al programa, formaliza su solicitud al respecto al RAN y designa una Comisión Auxiliar.
Etapa V. Trabajos de la comisión auxiliar /PA/INEGI	Los integrantes de la Comisión Auxiliar, la PA y el INEGI, delimitan de conformidad con los colindantes sus linderos, elaboran un croquis de las tierras al interior del ejido, levantan las constancias de conformidad.
Etapa VI. Asamblea de informe de la comisión auxiliar	Una vez concluidos los trabajos de delimitación de las tierras ejidales por la Comisión Auxiliar, PA e INEGI, se lleva a cabo una asamblea en la que se presentan para su aprobación a los integrantes del núcleo ejidal; el croquis que define la delimitación de la tierras, las constancias de conformidad de linderos, la lista de posibles sujetos de derecho y se informa sobre el avance en la integración de los expedientes individuales.
Etapa VII. Trabajos de medición y generación de productos cartográficos	Una vez aprobados por la Asamblea los trabajos de delimitación de las tierras al interior del ejido, el INEGI lleva a cabo los trabajos de medición y el levantamiento de cédulas de información de los atributos de las diferentes áreas: uso común, asentamiento humano y zona parcelada, parcelas y solares.
Etapa VIII. Asamblea de delimitación, destino y asignación de las tierras	Concluidos los trabajos de medición, la generación de productos cartográficos y la integración de los expedientes individuales, los planos resultantes del PROCEDE se exhiben en lapso de 8 a 15 días previos a la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras -que en términos de Ley debe ser convocada con 30 días de anticipación- en la cual con la presencia de un Fedatario Público y con un quórum mínimo de 75% más uno, los integrantes del núcleo ejidal aprueban: relación de sujetos de derecho, planos del ejido, asignación de derechos sobre las tierras de uso común y de parcelas, reconocimiento o asignación de solares y la solicitud de inscripción al RAN.
Etapa IX. Inscripción de actas y planos y expedición de certificados y títulos	La PA entrega el Expediente Final al RAN para su calificación, registro e inscripción de los acuerdos de asamblea así como de los planos y de proceder, se expiden los certificados y títulos, previa inscripción de éstos en el Registro Público de la Propiedad.
Etapa X. Entrega de documentos a beneficiados	La culminación de los trabajos del PROCEDE se da cuando el Registro Agrario Nacional, previa identificación de los interesados, hace entrega a integrantes de los núcleos ejidales de sus respectivos certificados o títulos que amparan su derechos sobre las tierras del

	ejido.
--	--------

Fuente: Elaboración propia, con base en: (Registro Agrario Nacional, 2003:3-5)

Por tanto estas etapas buscan dar certeza al proceso de instauración del PROCEDE dentro de las tierras ejidales, además de llevar a cabo los trabajos con transparencia con el involucramiento de los ejidatarios dentro de éste y que todo sea en conformidad de ambas partes.

El programa se define como un instrumento en apego y respecto a las decisiones y voluntad del núcleo agrario y de su asamblea, por lo que define como voluntario y gratuito el servicio y solicitud de las comunidades y ejidos.

La instauración de este programa PROCEDE tiene como finalidad última la lograr que las tierras ejidales obtengan el dominio pleno, figura que permite a los ejidatarios, adoptar el destino que ellos consideren pertinente para sus intereses, ya que con la nueva Ley Agraria le faculta a la Asamblea Ejidal para determinar y llevar a cabo dicho proceso a través de los artículos 23 y 56; procedimiento explicado en las etapas anteriores.

8.2.2. Análisis de Beneficios y no Beneficios del PROCEDE

Mediante la siguiente tabla se abordan las perspectivas de lo que se cree constituyen beneficios y no beneficios de la instauración de este programa en una propiedad ejidal.

Tabla 9. Análisis de beneficios y no beneficios PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares)	
Beneficios	No Beneficios
Conozcan con precisión la extensión, límites y colindancias del polígono ejidal.	Se rompa con el fin del reparto agrario el cual era que la tierra era inalienable, inembargable e imprescriptible.
Conozcan con certeza la extensión, límites y colindancias de sus parcelas y solares.	La pérdida de gran parte de su patrimonio o en su defecto todo.
Regularicen su situación como ejidatarios, comuneros o posesionarios.	La pérdida de tierras comunales y los beneficios que obtenía la comunidad de ellas.
Que tengan certidumbre sobre sus tierras a través de los planos, certificados y títulos que emite e inscribe el RAN.	La pérdida de tierras agrícolas

Fuente: Elaboración propia, con base en: (Silva, 2008:106)

El programa PROCEDE se creó con la finalidad de dar certeza jurídica sobre la tenencia de la tierra, así como resolver los conflictos por los límites y extensión de las tierras, todo ello representa un aspecto sumamente importante para poner orden dentro de este tipo de propiedad, pero por otro lado este programa permitió que legalmente los ejidatarios vendieran su propiedad al adoptar este programa y con ello perdiera gran parte de su patrimonio familiar.

Que si bien al instaurar este programa, producto a la par del nuevo liberalismo o neoliberalismo que se dio en el país fue derivado de la misma persona que estuvo en el poder durante el periodo 1988-1992, y que efectivamente fue un programa muy bien instrumentado ya que al mismo tiempo que beneficio a los ejidatarios para tener certeza sobre su tierra en lo individual, pero como ejido este programa termino con el ejido como institución ya que lo disgrego.

8.3. Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR)

Otro instrumento que busca ordenar a la propiedad ejidal es este programa denominado Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR) creado en 2007 tiene como objetivo primordial:

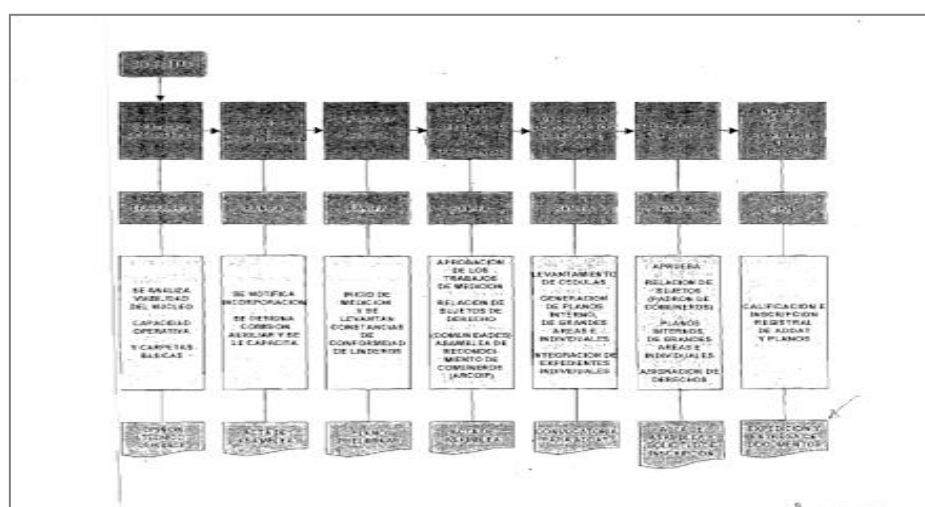
“Apoyar el ordenamiento de la propiedad social de manera gratuita y voluntaria proporcionando asesoría jurídica y asistencia técnica que permite brindar seguridad jurídica y certeza documental sobre las tierra de los núcleos agrarios que así lo soliciten, [...]” (Manual de Operación del Fondo de Apoyo a Núcleos Agrarios sin Regularizar., 2007:1)

Este programa surge después de que el gobierno federal determinara el cierre al programa PROCEDE el 17 de noviembre de 2006, se crea este nuevo programa con el fin de seguir regularizando la tierra, el cual entra en vigor el 1 de junio de 2007.

En este programa al igual que en el PROCEDE participan la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional, atendiendo los mismo asuntos, además de colaborar en recepción de solicitudes para ingresar a este nuevo programa.

El Programa general Operativo del FANAR, está constituido por siete etapas las cuales se presentan mediante la siguiente figura.

Figura 2. Programa General Operativo (FANAR)



Fuente: (Manual de Operación del Fondo de Apoyo a Núcleos Agrarios sin Regularizar., 2007:9)

El procedimiento General Operativo, contempla siete etapas, de las cuales una es de carácter interinstitucional, en la que participan la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), Procuraduría Agraria (PA) y Registro Agrario Nacional (RAN), una es responsabilidad directa del Registro Agrario Nacional (RAN) y las cinco restantes son de responsabilidad compartida entre Procuraduría Agraria (PA) y Registro Agrario Nacional (RAN).

8.3.1. Descripción del Programa

El FANAR al igual que el PROCEDE tiene por objeto otorgar certeza jurídica a los ejidatarios sobre la posesión de la tierra y para poder ingresar a este programa se debe seguir el siguiente procedimiento que consta de siete etapas, las cuales se describen a continuación:

Tabla 10. Descripción del Procedimiento General Operativo FANAR	
1. Validación documental	Es la primera acción básica del programa, en la cual se deben desarrollar dos actividades principalmente; la integración y revisión del expediente de los núcleos agrarios, así como emitir la opinión técnico-jurídica que permita su inclusión en el FANAR; a su vez esta etapa está integrada por una carpeta básica la cual aportará el RAN.
2. Asamblea de incorporación	Convocatoria de Asamblea de Incorporación; el Visitador Agrario concertará la fecha para la celebración de las Asamblea y verificará que se expida la convocatoria con apego a lo

	establecido por la Ley Agraria.
3.Trabajos de medición	Son los trabajos que se realizan en el campo con el propósito de reconocer los vértices del perímetro para identificar y verificar que son las tierras amparadas por la carpeta básica. Actividad que realizará el RAN como responsables.
4.Asamblea para aprobación del plano preliminar	Esta asamblea es de gran importancia en virtud de que en ella se aprueba la relación de sujetos con derechos sobre las tierras del núcleo, la conformidad de límites perimetrales, el plano resultado de la primera etapa de los trabajos de medición y se autoriza la continuación del programa de certificación de tierra de propiedad social.
5.Generación de productos cartográficos	Una vez solicitada la continuación de los trabajos por el núcleo, el RAN elaborará los productos cartográficos finales, apegados a su normas técnicas; dichos productos contendrán las dimensiones del formato para los planos interno, de tierras de uso común y del asentamiento humano. Concluida la elaboración de los planos resultado de los trabajos de medición, los órganos de Representación y Vigilancia convocarán a la Asamblea para la Delimitación, Destino y Asignación de Tierras.
6.Asamblea de designación, destino y asignación de tierras	Esta asamblea es la más importante en el desarrollo del programa, dado que en esta se decide formalmente el destino de las tierras. Por ello es necesario verificar que se cumpla puntualmente con la normatividad vigente.
7.Ingreso oficial del expediente general al RAN	El comisariado ejidal o de bienes comunales conjuntamente con la PA deberán integrar el expediente general para su ingreso al RAN, el cual contendrá los 17 requisitos que se piden obtener a lo largo del proceso, con lo anterior el RAN deberá entregar los documentos a los beneficiados, resultado de las acciones al FANAR.

Fuente: (Manual de Operación del Fondo de Apoyo a Núcleos Agrarios sin Regularizar., 2007:10-40)

En general el PROCEDE y el FANAR este último como continuación al PROCEDE el objetivo principal era otorgar certeza jurídica a los ejidatarios de la tierra de poseían y con esto adoptar dominio pleno lo que permite el cambio de régimen de propiedad social a particular, este hecho constituye terminar con el fin último del reparto agrario.

Conclusión

Este capítulo encierra uno de los aspectos más importantes de la administración pública de este país; las instituciones, ya que el poder de los gobernantes deriva de éstas hacia los gobernados.

Por tanto, el comprender a este ente público donde se encuentran las competencias que permiten resolver los asuntos que quedan previstos en ellas, faculta al individuo de resolver las mismas, por ello, la importancia de plasmar mediante este capítulo a las instituciones.

A su vez enfocarlo en las instituciones que están involucradas en atender al objeto de estudio de este trabajo de investigación, es decir al describir de qué manera se integra la administración pública de este país mediante su Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y las dependencias que se encargan de velar por los asuntos de los ejidos así, como de los asentamientos en propiedad ejidal y a la par aterrizar en quiénes recae resolver estos asuntos en el ámbito municipal.

Lo cual fue una tarea ardua ya que son organismos desconcentrados quienes se encargan de resolver y atender los asuntos de esta índole, por ser estos de competencia federal, pero quién resuelve las demandas que estriban de estos asentamientos humanos en propiedad ejidal, se cae en cuenta que a hoy en día sigue existiendo una falta de coordinación entre los tres ámbitos de gobierno y por tanto es innegable que la gobernabilidad que debe de existir en general a toda la población, en estos asentamientos humanos de índole ejidal es ineficiente quedando desprovista de la capacidad de respuesta que se debe de obtener del Estado hacia la sociedad en general.

Aún y con los programas que se han ido implementado a lo largo del tiempo para que obtengan certeza jurídica sobre su tierra, estos asentamientos humanos siguen buscando ser escuchados y atendidos en sus demandas.

Capítulo III

Apartado Metodológico

9. Apartado Metodológico

Este capítulo aborda el método, los elementos teóricos y jurídicos y el procedimiento que se llevará a cabo para el estudio del caso, el cual está contemplado realizarse en el ámbito municipal en un asentamiento humano de propiedad ejidal que haya adoptado el dominio pleno, es decir que haya aceptado incorporarse al programa PROCEDE.

Este trabajo de investigación es realizado mediante el enfoque cualitativo ya que está inmerso en todo un entramado teórico, los elementos en los cuales se centra este entramado teórico es la gobernabilidad, sus elementos y sus dimensiones, estas dimensiones que se encuentran inmersas dentro de la gobernabilidad ayudan a definir las variables que integran el objeto de estudio de este trabajo de investigación basada en el libro de *Arbós y Giner de la "Gobernabilidad Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial"*, a su vez la gestión territorial, que deriva del enfoque del territorio que está integrado por cinco componentes, por la relevancia y para efectos de esta investigación se propone un pequeño análisis de las problemáticas de los asentamientos humanos en propiedad ejidal para lo cual se utilizará el componente multidimensional ya que este comprende cinco dimensiones, de las cuales se proponen las variables para el análisis en los asentamientos en propiedad ejidal.

Esto se llevará a cabo mediante las tablas de análisis ya abordadas anteriormente, primeramente mediante la (*Tabla 1. Dimensiones de Gobernabilidad*) la cual hace mención a las dimensiones de la gobernabilidad con las variables que se considera atañen a los asentamientos humanos en propiedad ejidal que ocupa a este trabajo de investigación que son los asentamientos humanos en propiedad ejidal.

Tabla 1. Dimensiones de Gobernabilidad				
Dimensión	El dilema de legitimidad/eficacia	Las presiones y demandas del entorno gubernamental	La reestructuración corporativa de la sociedad civil	La expansión y cambio tecnológico con sus repercusiones demográficas, ecológicas y sociales
Variable(s)	La injerencia del órgano Ejecutivo deja de ser directa para otorgarle legitimidad a la propiedad social	La esfera externa, las demandas de capitales volátiles	Reestructuración al ejido con la nueva Ley Agraria de 1992	Crecimiento urbano
		La esfera social, derivado de las demandas y exigencias de la sociedad, es decir las derivadas de los asentamientos humanos de índole ejidal al Edo. Benefactor.	Termino del régimen de propiedad social	Uso del suelo
		La carga que representa el aparato político-administrativo	Instauración del régimen de propiedad particular	Migración de la ciudad al campo
		La esfera en torno estatal	La gestión territorial, como nueva teoría para explicar el desarrollo rural	

Fuente: Elaboración propia, con base en: (Arbós & Giner 2005: 14-20)

En segundo término a través de la (*Tabla 5. Componente Multidimensional*) se abordan las variables que se proponen están inmersas en este componente del enfoque territorial, y con ello vislumbrar a los asentamientos humanos en propiedad ejidal.

La gestión territorial como nuevo enfoque constituye el elemento teórico que ayude a implementar una estrategia de este tipo que busca el desarrollo mediante la gestión por el territorio.

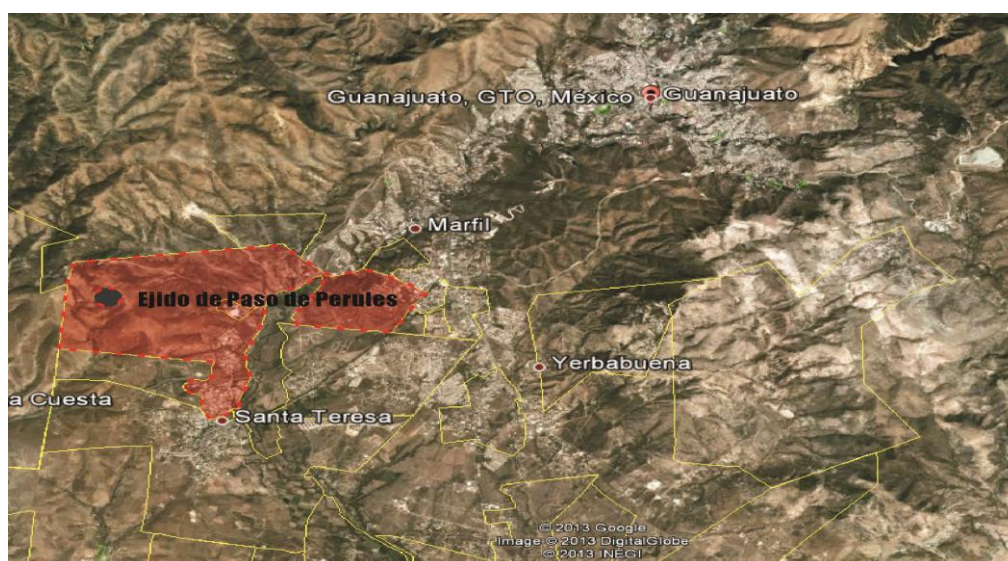
Tabla 5. COMPONENTE MULTIDIMENSIONAL (ENFOQUE TERRITORIAL)					
	Dimensión económica	Dimensión social y cultural	Dimensión ambiental	Dimensión político-institucional	Vínculo entre dimensiones
Variables	Falta de recursos naturales propicios, ya que la tierra no es apta para el cultivo	Su historia	Uso de suelo	Gobernabilidad	Radica en que cada dimensión con sus variables se concatenan para llegar a un objetivo, el cual es responder a las demandas de los asentamientos humanos de índole ejidal.
		Sistema interno de organización del asentamiento	Crecimiento urbano	Instituciones	
		Sistema de organización externo		Sistema interno de organización del asentamiento	

Fuente: Elaboración propia, con base en: (Sepúlveda, & Torres, 2003:89)

Así los planteamientos de este trabajo de investigación se hacen bajo los elementos jurídicos que permitieran el desarrollo de este trabajo de investigación serán primeramente la Constitución Política de este país en su artículo 27, pues es mediante el precepto de este que deriva la Ley Agraria de 1992, instrumento jurídico medular ya que en éste se encuentran plasmadas todas las disposiciones que rigen a este tipo de asentamientos humanos por ser de índole ejidal, además que fue por este instrumento jurídico que permitió a los propietarios de estas tierras cambiar régimen de propiedad de social a particular; otro instrumento jurídico es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mediante esta se determina la forma de organización administrativa que rige a este país mexicano a la par que dicta que dependencias estarán encargadas de resolver los asuntos que estriban de los ejidos, a la par se revisa la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato y la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

Por otra parte el asentamiento humano de índole ejidal o en propiedad ejidal en cual se va a realizar el estudio de caso será el Ejido Paso de Perules, Cerro de la Campana en el municipio de Guanajuato, Gto. El cual se muestra en la siguiente figura:

Figura 3. Ortofotografía del Ejido Paso de Perules



Fuente: Google earth, INEGI, 2013.

El estudio se hará en este ejido por la accesibilidad que tuvo para realizar este estudio y por ser uno de los ejidos que aceptaron incorporarse al programa PROCEDE y con ello, adoptar el dominio pleno; según lo rebela la siguiente tabla:

Tabla 3: Relación de ejidos incorporados al PROCEDE (2012).

Cañada de Bustos
Cañada de las Flores
Cervera
Ciénega del Pedregal
Cieneguita de San Bartolo
El Tablon Santo Domingo y la H.
EL Varal y sus anexos
El Zangarro
Granja la Paz
Guadalupe
Joya de Lobos
La Yerbabuena
Los Lorenzos
Mesa Cuata y El Laurel

Molinero
Paso de Perules
Puentecillas y anexos
San José de Llanos o Burras
San José del Rodeo
San Marcos
San Nicolás del Chapin
San Pablo
Santa Catarina de Cuevas
Santa Teresa
Calderones

Fuente: Elaboración propia, con base en: (Registro Agrario Nacional, 2013)

También se realizara trabajo de campo por el levantamiento de datos cualitativos a través de encuestas a los compradores y a las autoridades, la muestra dependerá de las personas involucradas en estos hechos, el objeto de estas encuestas es obtener datos cualitativos que permitan conocer las causas que impulsan a una sociedad a comprar un predio de índole ejidal.

Por otra parte conocer que autoridades intervienen y cuál es su función , todo ello con el fin de saber cuáles son las problemáticas que de esos asentamientos humanos se suscitan, los instrumentos legales en que se basan y la capacidad de respuesta de éstas para atenderlos. Los formatos de encuestas son los siguientes:

Encuesta en el Fraccionamiento Cerro de la Campana del Ejido de Paso de Perules, Guanajuato, Gto.

Nota: Encuesta realizada para la obtención de grado de licenciatura por la Universidad de Guanajuato.

Nombre: _____

Fecha: _____

1. En qué fecha adquirió su predio.

2. ¿Qué documento avala la compra de su predio?

3. ¿Por qué decidió comprar un predio de origen ejidal?

4. Ha sufrido algún tipo de confiscación de su predio.

Sí	No
----	----

Causas: (Marque con una X)

- ☐ Falta de contribución al ejido
- ☐ Posesión
- ☐ Invasión
- ☐ Fraude
- ☐ Otro

5. ¿Qué proceso ha seguido para la regulación de su predio?

6. ¿Qué requisitos le han solicitado para la regulación de su predio, a qué autoridades a recurrido?

7. ¿Cómo considera que ha sido el proceso de regulación de su predio?

Muy bueno	Bueno	Regular	Malo	Pésimo
-----------	-------	---------	------	--------

Encuesta en el Fraccionamiento Cerro de la Campana del Ejido de Paso de Perules, Guanajuato, Gto.

Nota: Encuesta realizada para la obtención de grado de licenciatura por la Universidad de Guanajuato.

Nombre: _____

Fecha: _____

Cargo público: _____

a) ¿Qué función tiene usted dentro de esta junta?

b) ¿Cuál considera es la problemática recurrente en este tipo de predio derivado de la Reforma Agraria del 92'?

c) ¿Qué autoridades han intervenido?

d) ¿Conoce qué políticas se han implementado para la regulación de estos predios?

e) ¿Cuándo se empezó a regularizar?

f) ¿Cuáles han sido sus ventajas o beneficios?

g) ¿En cuántos ejidos se ha implementado?

h) ¿Con la regulación de este tipo de predios se garantiza el abastecimiento de los servicios públicos? ¿Cuáles?

i) ¿Cómo las autoridades proveerá de equipamiento a este tipo de predios con la adopción de la propiedad particular?

j) ¿En base a cuál Plan de Ordenamiento Territorial fue determinado el uso de suelo?

Todos estos elementos permitirán realizar el estudio de caso en el cual se pretende encontrar hallazgos importantes derivados de este fenómeno social, y como desde un nuevo enfoque del territorio propone buscar la estrategia para potenciar los recursos naturales con que cuenta la zona rural.

Capítulo IV

Estudio de Caso

10. Estudio de caso

Introducción

El presente estudio de caso tiene como objeto estudiar desde la perspectiva de la gobernabilidad y sus dimensiones como se permea a los asentamientos en propiedad ejidal, específicamente en el ejido de Paso de Perules, del Cerro de la Campana en el municipio de Guanajuato, Gto., y como la gestión territorial como elemento teórico busca el desarrollo en las zonas rurales mediante el territorio, es decir utilizando las condiciones del entorno.

Para ello se considerara la nueva ley agraria puesta en vigor en 1992 y los cambios que con ella trajo se tomará esta temporalidad por su importancia hacia las tierras de propiedad ejidal; a lo largo del tiempo se han dado cambios relevantes jurídicamente e institucionalmente; ya que con la implementación de esta ley se permite el cambio de régimen de propiedad, así como certeza jurídica de la tierra.

Además de utilizar estos elementos, se realizó trabajo de campo con el levantamiento de encuestas que permitieron obtener datos cualitativos y conocer la percepción de las personas que accedieron a la compra de un predio de índole ejidal y las problemáticas que conlleva ello, a la par conocer los instrumentos legales en que se basan las autoridades dentro del ejido para ello y cómo se permearan las demandas de este tipo de propiedad.

No obstante, es preciso señalar que aún con la implementación de los programas para regulación de la tierra y su reconocimiento sobre la tenencia de su tierra, no hay certeza de gobernabilidad ni respuesta a las demandas de este asentamiento humano.

Ejido Paso de Perules, Guanajuato, Gto.

10.1. Antecedentes del Ejido de Paso de Perules

Las problemáticas en cuestión de la tierra han existido a lo largo de la historia de este país, después de la Colonia, la independencia, pero es a partir de la Revolución de 1910 que se dan con más auge los movimientos revolucionarios con el fin de solucionar las cuestiones agrarias.

“El 28 de octubre de 1915 se publicó una Ley Agraria basada en los principios de Emiliano Zapata. En esta ley se asientan los criterios para crear la pequeña propiedad. [...]. Habiendo dominado a Villa y Zapata, Carranza convocó al Congreso Constituyente. En el artículo 27 Constitucional se elevó a la categoría de ley constitucional la del 6 de enero de 1915, y con ello se dio una nueva estructura agraria que produjo como consecuencia tres tipos de propiedad: ejidos, pequeña propiedad con extensión limitada y propiedad comunal. Por otra parte se instituyó como propiedad originaria de la Nación, a todas las tierras comprendidas bajo el territorio nacional, y el dominio directo por parte del Estado, sobre los recursos naturales”.

Por lo que la promulgación de esta Ley de la Reforma Agraria fue la pauta para que se establecieran los lineamientos bajo los cuales se otorgaría la tierra, pues esta constituiría el patrimonio familiar, por lo que a esas fechas esa propiedad era inalienable, imprescriptible e inembargable.

Con la promulgación de esta Ley, acto que se dio en la federación durante el gobierno del presidente Venustiano Carranza, en el estado de Guanajuato se inicia este proceso de la siguiente manera:

“El proceso de dotación y restitución de tierras en el Estado de Guanajuato comienza en la administración del gobernador José Siurob, quien manda se imprima, circule y se le dé cumplimiento al Decreto donde se establecen las primeras normas en materia agraria [...]” (AGGEG, 1915: Caja 481, Exp. 6 citado en: Hernández, 2012:2)

Para dar orden y un correcto seguimiento de este proceso de dotación y restitución de la tierra se crea un instrumento jurídico que en el cual se determinan las condiciones para este proceso de dotación y restitución, a la par de crear un instrumento que marcara todas las especificaciones bajo las

cuales iba a estar dado este proceso, ya que derivada de la Ley de la Reforma Agraria surgieron diversas leyes en materia agraria.

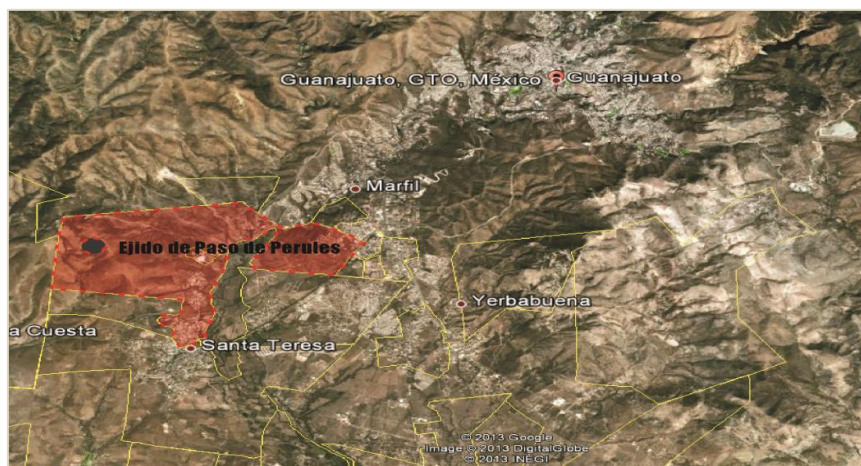
“Mediante el Código Agrario se estableció la superficie de la parcela por ejidatario según la calidad del suelo y la presencia de agua. “Además señalo cuatro hectáreas de riego como superficie de la parcela ejidal y ocho hectáreas en tierras de temporal, y que en toda dotación de ejidos se comprenderían tierras de agostaderos, o de cualquier otra clase, para la satisfacción de las necesidades del poblado.” (González, 1974: 340 citado en: Hernández, 2012:8)

El código agrario de 1934 constituye uno de los instrumentos jurídicos que da la pauta para que el ejidatario tuviera certeza de lo que correspondería de porción de tierra y la forma de la tenencia de la tierra.

“Los ejidos periurbanos de Guanajuato se establecieron bajo los lineamientos del Código Agrario de 1934, en la extensión de la parcela por ejidatarios y lo constata en el Acta de Posesión y Deslinde de cada ejido donde se establece que se repartieron 8 has aproximadamente por miembro [...]”. (Hernández, 2012:5)

En el ejido de Paso de Perules del municipio de Guanajuato, la dotación de tierra fue por decreto presidencial el 20 de agosto de 1935 durante el periodo de gobierno de Abelardo L. Rodríguez, quien fuera presidente sustituto de Pascual Ortiz Rubio; la ejecución de este decreto fue el 28 de septiembre de 1935; la superficie de este ejido fue de 732.000000 has y fueron 29 beneficiados de este ejido, es decir 29 ejidatarios. Esta figura muestra el área que integra al ejido Paso de Perules. (RAN, PHINA,2013)

Figura 3. Ortofotografía del Ejido Paso de Perules



Fuente: Google earth, INEGI, 2013.

10.2. Instauración del PROCEDE

El PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos), este programa surge con la promulgación de la Ley Agraria de 1992 la cual entro en vigor el 6 de enero del mismo año , posterior a ello el “26 de febrero” del mismo año entra en vigor el Reglamento en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, mediante el cual se establecen los lineamientos para la regulación de la tierra, en “1993 entra en funcionamiento el programa PROCEDE”. (RAN,2013)

El incorporase al PROCEDE es mediante todo un proceso el cual inicia cuando los ejidatarios interesados convocan Asamblea y en consenso deciden inscribirse al programa, esta acción se permite con la nueva Ley Agraria de 1992 mediante los siguientes artículos:

“En su artículo 23, fracción X, faculta a la Asamblea ejidal para determinar la delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común, por lo que el núcleo de población agrario, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 56 de la misma Ley, podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho o regularizar la tenencia de los posesionarios o de los que carezcan de los certificados correspondientes y, consecuentemente, destinarlas al asentamiento humano, al uso común o a parcelarlas en favor de los ejidatarios”. (Procuraduría Agraria, 2013)

Una vez obtenido el parcelamiento y además de contar con el acuerdo por la Asamblea ejidal el cual debe ser por el 20% de los ejidatarios que integran la Asamblea, acta debe quedar asentado en acta para continuar con el proceso para la incorporación del ejido al programa.

Datos obtenidos de los censos ejidales relevan, que la mayoría de los ejidatarios deciden incorporase al PROCEDE con la finalidad de obtener certeza sobre la tenencia de la tierra y a la par obtener el dominio pleno; lo cual deriva en la venta desmesurada de la tierra de propiedad ejidal y por tanto las demandas sociales por parte de los nuevos dueños constituyen una problemática mayor de estos asentamientos humanos.

Tabla 11. Análisis de cantidad de ejidos en el país vs cantidad de ejidos regularizados				
Año	1991	2001	2007	2012
Cantidad de Ejidos en el país	29 983	30 305	31 514	32 147
Cantidad de Ejidos Regularizados	0	Nota: este dato no está especificado en el censo	30 932	31 873

Fuente: Elaboración propia, con base en: INEGI, Censos ejidales (1991,2007);(RAN, 2012)

En el municipio de Guanajuato el ejido de Paso de Perules para ingresar a este programa convocó a la Asamblea el 05 de noviembre de 1999. Una vez realizado lo anterior y contando con el acta de dicho acto, está se envía al Registro Agrario Nacional y éste a su vez continuar con el proceso para la obtención del cambio de régimen, este proceso consiste en lo siguiente:

- “• Dar de baja la inscripción de sus certificados parcelarios,
 - Expedir el título de propiedad respectivo, e
 - Inscribirlo en el Registro Público de la Propiedad de la localidad de que se trate”.
- (Procuraduría Agraria, 2013)

El ejido de Paso de Perules queda inscrito en el PROCEDE el “30 de diciembre de 1999”, (RAN & PHINA, 2013) por lo que se faculta al ejido para su cambio de régimen de propiedad social a régimen de propiedad particular. El municipio de Guanajuato cuenta con 30 ejidos, de los cuales se incorporaron a este programa los siguientes:

Tabla 12. Relación de ejidos incorporados al PROCEDE (2012).

Cañada de Bustos
Cañada de las Flores
Cervera
Ciénega del Pedregal
Cieneguita de San Bartolo
El Tablon Santo Domingo y la H.
EL Varal y sus anexos

El Zangarro
Granja la Paz
Guadalupe
Joya de Lobos
La Yerbabuena
Los Lorenzos
Mesa Cuata y El Laurel
Molinero
Paso de Perules
Puentecillas y anexos
San José de Llanos o Burras
San José del Rodeo
San Marcos
San Nicolás del Chapin
San Pablo
Santa Catarina de Cuevas
Santa Teresa
Calderones

Fuente: Elaboración propia, con base en: RAN, 2013

Al estar incorporado a este programa para la regulación de la tierra y con el cambio de régimen de propiedad podrá adoptar el dominio pleno. El dominio pleno constituye la regulación de la tierra para tener una certeza jurídica que lo que se posee; pero por otra parte se otorga el permiso para legalizar la venta de tierra de propiedad ejidal. Ahora es importante mencionar que el objeto de estudio de esta investigación es analizar al ejido Paso de Perules centrándose en el área del Cerro de la Campana, y en el supuesto de gobernabilidad en ese asentamiento humano.

Por otra parte el ejido de Paso de Perules sufre una expropiación de la tierra por decreto del gobierno del estado de Guanajuato el 15 de enero de 1993, antes de que de incorporarse al PROCEDE, este acto se publicó el 21 de enero de 1993 y la ejecución de éste fue el 24 de septiembre de 1999. Con la expropiación de estas tierras por parte de gobierno estatal no sólo al ejido Paso

de Perules, sino a ejidos aledaños, aunque la expropiación a estos varia en fecha. (RAN & PHINA, 2013)

Derivado de esta expropiación se crea la central de autobuses del municipio, el hospital general y la carretera de cuota, derivada de esta expropiación integrantes del sindicato de los trabajadores agrarios invaden un área de tierra ejidal creando el fraccionamiento denominado servidor agrario, cual enardece a los ejidatarios dueños de esas tierras, por lo cual aprovechando la situación se crea una lotificación que marca la pauta para la venta de los predios ejidales en el cerro de la campana antes de su incorporación del ejido Paso de Perules al PROCEDE, según en palabras de los ejidatarios y de algunos compradores de estos predios.

Así esta expropiación que tiene como finalidad el común de la ciudadanía ya que oferta servicios para la sociedad en general, a la par propicia inconformidades entre los ejidatarios por una parte, ya que sufren invasión en su tierra pero al mismo tiempo los ejidatarios derivado de la construcción del fraccionamiento del servidor agrario ven el beneficios de crear una lotificación del área de estudio el Cerro de la Campana; en la siguiente figura se aprecian las construcciones a las cual se hace mención en la cita anterior.

Figura 4. Ortofotografía del Cerro de la Campana

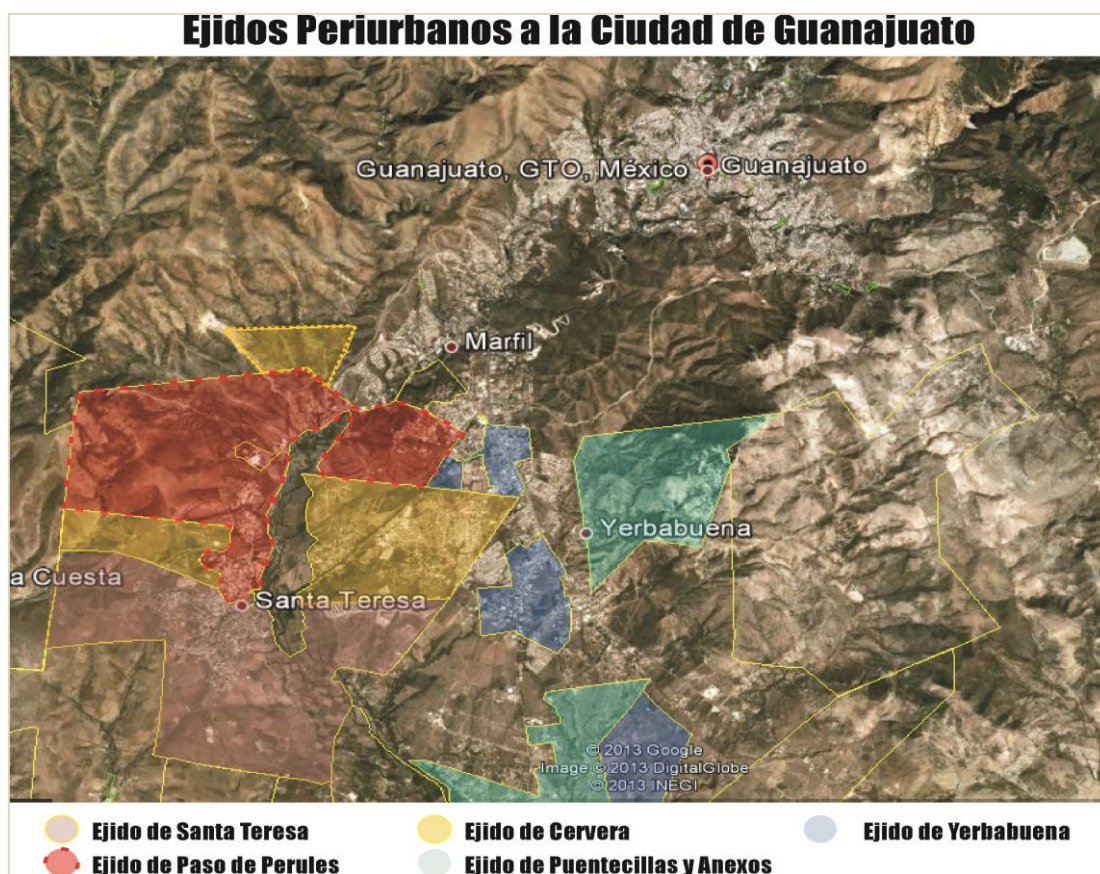


Fuente: Google earth, INEGI, 2011.

técnico, aspectos que crearon conflictos por que se desconocen límites y colindancias exactas.

La siguiente figura engloba todos los aspectos ya mencionados, se aprecia cuáles son los ejidos periurbanos en el municipio de Guanajuato, entre ellos el ejido de estudio de esta investigación, además de apreciar las construcciones producto de la expropiación por parte del estado de Guanajuato, así también se puede apreciar el área de estudio. Esta ortofotografía demuestra las colindancias con otros ejidos que también se vieron afectados.

Figura 6. Ortofotografía de los ejidos periurbanos del municipio de Guanajuato



Fuente: Google earth, INEGI 2013.

A raíz de la Ley Agraria de 1992, los conflictos que se han suscitado derivan del fenómeno de la venta de la propiedad de índole ejidal, “la decisión de integrar el suelo rústico a la macroeconomía, es un hecho substancial caracterizado por una competencia creciente entre los territorios y el aumento del poder de la sociedad civil y su exigencias”. (Hernández, 2012: 1)

Los conflictos en los asentamientos de índole ejidal o propiedad ejidal estriban como ya se mencionó mediante la (figura 5) falta de elementos técnicos, más aún porque la venta de estos predios inicio de manera ilegal y mediante la ley Agraria de 1992 otorga legalidad para las posteriores ventas, más sin embargo es una legalidad restringida, pues como ya se ha mencionado es a través de la incorporación del ejido al programa PROCEDE y seguir con el proceso para conseguir la regulación de la tierra; la venta de los predios en propiedad ejidal carecen de certeza jurídica, ya que los ejidatarios que realizan la venta de su tierra solo otorgan una “constancia de posesión”, por lo que en los compradores produce incertidumbre y por otra parte la exigencia de contar con los servicio públicos, servicios que sólo provee el municipio, demandas que carecen de permeabilidad y recae en ingobernabilidad a este tipo de propiedad. En la siguiente figura presenta una constancia de posesión que otorga el ejido por la venta de un predio.

Figura 7. Constancia de Posesión

**"FRACCIONAMIENTO PARA
EJIDATARIOS E HIJOS"**

Nº 011

"Constancia de posesión de un lote urbano, ubicado en el perímetro "La Campana" del Ejido Paso de Perules, Municipio y Estado de Guanajuato.

Por acuerdo de asamblea General Ordinaria celebrada el día 20 de Noviembre de 1994 con fundamento en los Artículos 98 y 99 de la Ley de la Reforma Agraria, en materia de vivienda.

A favor de: Cirilo Rodríguez García

Con Certificado No. 3306155

Superficie: 400 M2. (aproximadamente)

Y las siguientes colindancias:

Al Norte: _____

Al Sur: _____

Al Oriente: _____

Al Poniente: _____

Se expide la presente en el Ejido Paso de Perules

a los ocho días de Enero de 1995.

COMISARIADO

 Presidente <u>[Firma]</u>	Secretario <u>Felipe Zamarrapa C.</u>	Tesorero <u>[Firma]</u>
--	---	-----------------------------------

CONSEJO DE VIGILANCIA

Presidente <u>[Firma]</u>	1er. Secretario <u>[Firma]</u>	2do. Secretario <u>[Firma]</u>
-------------------------------------	--	--

Fuente: Ejido Paso de Perules

Las exigencias de la sociedad, en particular de los asentamientos humanos de índole ejidal es por la falta de permeabilidad a estos y la gran ausencia de

governabilidad para con ellos, pues cuando inician el proceso al incorporarse al PROCEDE para obtener el dominio pleno todo es mediante las instituciones públicas, autoridades que tiene a su cargo los asuntos de las tierras ejidales como lo son: la Secretaria de la Reforma Agraria, al día de hoy Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la cual es encargada como dependencia titular para atender los asuntos que derivan de la propiedad ejidal, esta secretaría se auxilia a la par de otras instituciones como lo es la Procuraduría Agraria la cual se encarga de velar por los derechos de los ejidatarios, comuneros, así como representarlos legalmente en los tribunales y el Registro Agrario Nacional, quien registra los derechos constituidos por la propiedad social, archivar la documentación histórica sobre los derechos agrarias y proporcionar asistencia catastral; entonces si estas instituciones públicas proporcionan asistencia para la regulación de la tierra y permiten la regulación de la tierra por medio de programas creados por su capacidad jurídica y por tanto obtener el dominio pleno y que pasen los ejidos de propiedad social a propiedad particular, el cuestionamiento sin respuesta es que el estado como el municipio no prevé en algún instrumento jurídico este hecho, ya se me falta de coordinación en los ámbitos de gobierno, no permea las demandas de estos asentamientos humanos.

11. Aspectos socio-económicos

Estos aspectos son relevantes porque permiten entender al ejido y su forma de organización interna y los conflictos sociales que con lleva los asentamientos humanos de este tipo de propiedad, por otra parte el mercado de la tierra ejidal que genera conflictos de seguridad para los compradores y por tanto falta de gobernabilidad por parte de la as autoridades municipales para estos.

11.1. Repercusiones a la organización del ejido

La organización interna del ejido esta constituida de la siguiente manera; el ejido esta integrado por los órganos del ejido como se estipula en el articulo 21 de la Ley Agraria: I. La asamblea; II. El comisariado ejidal; y III. El consejo de vigilancia.

La máxima autoridad en el ejido es la asamblea ya que esta esta integrada por todos los ejidatarios y las decisiones que se tomen para el ejido deben ser mediante el consenso de los ejidatarios que la integran. El comisariado ejidal es el representante de población ejidal, además de ser quien administra los bienes comunes del ejido, así el consejo de vigilancia es el encargado de revisar que los actos que realice el comisariado sea en los terminos que acuerdo la asamblea.

Por tanto las repercusiones a la organización de ejido, estriban a raíz de la Ley Agraria de 1992, ya que como se ha mencionado con esta se libera al ejidatario de restricciones jurídicas y sociales, pues la venta de la tierra se convierte un hecho legal por esta ley y ante los ojos de la sociedad ya no es mal visto ya que todo queda dentro del “marco de la legalidad”. Por otra parte esta Ley limita la capacidad jurídica del comisariado ejidal para representar al ejido,

“[...] ha reducido el control discrecional sobre los asuntos económicos, sociales y políticos, podía ejercer el Comisario Ejidal, para derivar beneficios personales. Ahora la asamblea general de los ejidatarios, es una instancia con mayor autonomía y capacidad de decisión, [...]”. (Escalante, 2001:34)

En la cuestión económica en los ejidos la dificultad radica en el cómo gestar para para beneficiar a los dueños de este tipo de propiedad que no sea solamente mediante el campo, o a la venta de la tierra, al respecto de la cuestión económica menciona Roberto Escalante:

Con la nueva Ley Agraria que no planteo ni contempla la cuestión de la organización económica del ejido, éste pierde dos puntos de cohesión fundamentales: la gestión económica y la regulación tenencia de la tierra parcelada, quedando solamente el de la regulación de las tierras comunales y la problemática del núcleo urbano que, se supone, será crecientemente administrada por las juntas de pobladores. En esta perspectiva, la estructura ejidal tiende a disgregarse, a convertirse en un organismo accesorio y marginal con respecto a la vida económica, y adecuada para dar mayor fluidez al proceso de diferenciación social.

Esto significa que si bien en el pasado la diferenciación económica y social al interior de los ejidos existía, estaba constriñida por las disposiciones legales que limitaban y desautorizaban las diversa transacciones con la tierra. En las condiciones actuales, los actores o grupos sociales con mayor riqueza se les

permite desplegar ese potencial, prácticamente sin más restricciones que la superficie señalada para la pequeña propiedad o el 5% de las tierras asignadas al núcleo ejidal. (Escalante, 2001:35)

Las repercusiones sobre la organización interna del ejido cuando por la adopción del dominio pleno de todo los integrantes del ejido piden se disuelva el ejido; por tanto se termina con el ejido y se pierde el sentido con el cual se dio el reparto agrario y las luchas de los antecesores.

11.2. Las dimensiones de la Gobernabilidad

La gobernabilidad en definición funge como el mecanismo por el cual el Estado busca dar respuesta a las demandas que derivan de la sociedad de una manera eficiente y eficaz mediante las instituciones que tiene a su cargo. Por tanto es menester de este trabajo analizar la permeabilidad a las demandas que estriban en el asentamiento humano en propiedad ejidal, caso ejido Paso de Perules, Cerro de la Campana; la (Tabla 1. Dimensiones de la Gobernabilidad, pag. 24) ya antes abordada en este trabajo presenta las variables que se tomaron en consideración para entender como estas variables se encuentran inmersa en cada una de las dimensiones de la gobernabilidad; estas dimensiones son la punta de lanza para analizar la existencia o carencia de gobernabilidad es este asentamiento humano.

Las dimensiones de gobernabilidad a las cuales se hace referencia son las siguientes:

- a) El dilema de legitimidad/eficiencia; en cuestión del ejido al ponerse en marcha la Ley Agraria de 1992 se crea la pauta para otorgarle legitimidad y legalidad a los órganos del ejido, debido a que el órgano Ejecutivo con esta ley deja de tener injerencia directa dentro de estos, ya que mediante el artículo 22 de la Ley Agraria faculta a la Asamblea como máxima autoridad para que en consenso de las ejidatarios integrantes resuelvan los asuntos que surgan en éste; por tanto la falta de coordinación entre los tres ámbitos de competencia queda insierto de quién resuelve para permear las demandas de los asentamientos humanos en propiedad ejidal.

b) Las presiones y demandas del entorno gubernamental; esta dimensión a su vez se subdivide en tres esferas:

1) La esfera externa, si bien sabemos que las cuestiones económicas afectan no sólo a nivel nacional, local o regional, sino a nivel mundial, los capitales volátiles funcionan como aquel mecanismo que instauran los gobiernos para reactivar la economía.

“Las finanzas trabajan ocultas, pero cuando las cosas van mal, las fallas del sector financiero son dolorosamente visibles. Tanto el éxito como el fracaso tiene en gran parte sus orígenes en el entorno político. La política necesita crear y apoyar la infraestructura institucional en áreas como la información, la legislación y la reglamentación que es esencial para el fácil funcionamiento de los contratos financieros. Sobre todo, los agentes políticos necesitan trabajar con el mercado para ayudar a alinear los incentivos privados con los intereses públicos. [...]”. (Banco Mundial, 2001: ix)

El hecho de que la legislación no prevea lineamientos eficaces en la cuestión de políticas económicas genera inconformidades entre los inversionistas y que estos se vayan y generen más desequilibrio económico.

“[...] el problema es de consideraciones políticas y de incentivos. Entre otros problemas, las decisiones a menudo no están basadas en consideraciones de eficiencia, sino en deseos y gratificaciones que favorecen intereses de grupos particulares”. (Banco Mundial, 2001: x)

En términos de gobernabilidad los tomadores de decisiones deberían ser más cautelosos en su capacidad de responder a las demandas económicas de la sociedad y no privilegiar a los grupos élites en los cuales se concentra el poder, con lo cual empobrecen más al pueblo.

2) La esfera social, como en toda sociedad las demandas existen, pero que sucede con aquellas que surgen de los menos favorecidos por el Estado, las demandas que estriban específicamente de los asentamientos humanos en propiedad ejidal, esa figura tan peculiar el ejido queda sin esa parte de gobernabilidad que debería permear el Estado por constituir un mismo territorio, la falta de coordinación entre los ámbitos de gobierno propicia que las demandas en este sector de la sociedad queden sin respuesta y con ello se vayan

acrecentando los conflictos en los asentamientos humanos en propiedad ejidal al vivir en la irregularidad .

- 3) La esfera entorno estatal, la falta de coordinación o de interés por las autoridades locales de velar por la propiedad ejidal recae en la justificación de que el ejido es una figura federal.
- c) La reestructuración corporativa de la sociedad civil; la reestructuración en el ejido es un aspecto revelante, primero el ejido se creó bajo las bases de que el ejidatario y su familia tuvieran derecho a una parcela para cubrir sus necesidades, ésta estaría bajo el resguardo del Estado ya que era inalienable, imprescriptible e inembargable, por lo cual no podían de ninguna forma enajenarse, cederse, transmitirse o arrendarse por que constituía el patrimonio familiar, esto determinado mediante la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971.

Por otra parte con la implementación de la Ley Agraria de 1992 rompió con ese esquema y se crea un nuevo contexto institucional, social para la tenencia de la tierra ejidal, este contexto tiene que ver con los siguientes cambios:

“Esta reglamenta las atribuciones de las autoridades agrarias, las transacciones sobre uso y usufructo de la parcela (renta, aparcería, asociación), y venta de los derechos agrarios; incluyendo el usufructo como garantía crediticia, el acceso al dominio pleno y propiedad privada y la constitución de asociaciones mercantiles por acciones, creándose organismos como la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios para participar, junto con la Secretaría de la Reforma Agraria y el Registro Agrario Nacional, en la aplicación e instrumentación del marco legal” (Escalante, 2001:10)

Por lo que esta nueva Ley Agraria modifica en su totalidad lo dispuesto por la Ley de 1971. Esta reestructuración tiene que ver con que derivado de la Ley de 1971 el régimen del ejido era social y con la Ley de 1992 puede terminar con ese régimen al incorporarse al programa que salió a la par con esta ley el PROCEDE, programa que tiene como finalidad otorgar certeza jurídica de la tierra que posee cada ejidatario, pero que a

su vez permite que el ejidatario pierda su régimen social y adoptar el régimen de propiedad particular mediante la adopción del dominio pleno.

Por otra parte existe una estrategia para el desarrollo de las zonas rurales, la gestión territorial que es una herramienta que surge del enfoque del territorio, la gestión territorial busca enfrentar los retos que surgen en la sociedad.

“Gestión es un diseño de desarrollo y opera a través de actores que encauzan diversas decisiones en el contexto de las potencialidades territoriales rurales. De acuerdo con esto, la gestión se diseña partiendo de la consideración que en el desarrollo local participan un conjunto de elementos individuales y colectivos que tienden a relacionarse entre sí [...]” (Delgadillo, 2009:67)

Por tanto se puede decir que la gestión territorial constituye aquella estrategia que busca potencializar los recursos con los que cuenta el territorio para que estos generen un impacto en la sociedad, involucrando a los actores políticos, como a las instituciones propiciando la gobernabilidad.

- d) La expansión y cambio tecnológico con sus repercusiones demográficas, ecológicas y sociales; las repercusiones demográficas y sociales están determinadas en el crecimiento urbano de las ciudades, esa falta de espacios para la vivienda ha creado la migración de la ciudad al campo, por tanto el ejido ha sido cautivo de este crecimiento demográfico. Además de que la Ley Agraria del 1992 faculta al ejidatario de vender su tierra al adoptar el dominio pleno quedando bajo disposición del derecho común, estas ventas obviamente con restricciones establecidas en el artículo 80 de esta ley, pero en la práctica los ejidatarios venden la tierra por las necesidades que los orillan y por la corrupción en la que se encuentra envuelto el ejido, por autoridades tanto del ejido como del Estado, este mercado de la tierra donde aquel que tiene el poder adquisitivo se aprovecha de aquel que lo carece, cayendo en la ingobernabilidad por esa estructura vertical.

Las repercusiones ecológicas es por el desconocimiento de la legislación aplicable por parte de los ejidatarios pues aquellos los dotaron o restituyeron de tierras y entienden que su tierra es de uso común, parcela y asentamiento humano, dado el cambio en la sociedad y la especialización del uso de la tierra se crea el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Guanajuato, dos de sus alcances son los siguientes:

- Identificar unidades de gestión territorial y ambiental para establecer áreas que requieran ser conservadas, restauradas o protegidas.
- Orientar el crecimiento hacia zonas aptas y retringirlo para aquellas que no lo sean. (POT-CP, 2001:2)

Lo cual no ha sucedido, la falta de espacios para la vivienda, los costos y las grandes extensiones de tierras que se pueden adquirir a llevado a que la venta del ejido sea un negocio irregular en el sentido que aún con la adopción del dominio pleno, la regulación de estos predios por el municipio no es aceptada y es ahí donde se habla de esa falta de coordinación por parte de los tres ámbitos de gobierno, propiciando contradicción en el quehacer administrativo por el Estado.

12. La Gestión Territorial

La gestión territorial es un herramienta que busca cómo mejorar las condiciones de vida de las zonas rurales. La gestión territorial surge como nueva herramienta derivada del enfoque del territorio el cual busca lo siguiente:

- El conocimiento del territorio y de la identidad local asociada constituyen en el centro la estrategia territorial.
- El enfoque territorial es un planteamiento que permite nuevas vías de desarrollo, a partir de las cuales se puede revertir el declive que experimentan muchos territorios.
- El enfoque territorial permite que los agentes expresen sus conocimientos, sus expectativas, sus conflictos y su capacidad para construir acciones colectivas y para organizarse en torno a nuevas ideas.
- El éxito en la aplicación de estrategias de desarrollo territorial depende de la capacidad colectiva de aprehender la realidad local, de articularse las prioridades y de organizarse en torno a los recursos disponibles.

- El enfoque territorial permite intensificar el intercambio entre los distintos territorios rurales y crear conciencia sobre la importancia de la transferencia de conocimientos y la cooperación inter-territorial para concretar nuevas vías de desarrollo.
- El enfoque territorial induce la integración de la institucionalidad pública y privada vinculada al desarrollo rural y el empoderamiento de los actores locales participantes, aspectos fundamentales para la apropiación del proceso; además tiene un efecto multiplicador sobre territorios.(Farell, et al., 1999: 11-15 citado en: Sepúlveda, et al., 2003: 56)

Por tanto el enfoque del territorio busca integrar un conocimiento que abarque todos los aspectos positivos como negativos relevantes sobre el territorio, además de involucrar a las instituciones públicas encargadas de impulsar el desarrollo social, propiciando que se genere gobernabilidad para estas zonas rurales; por ello se dice que este enfoque es holístico porque procura abarcar todos los aspectos que integran al territorio.

12.1. El enfoque del territorio y su componente Multidimensional

El enfoque del territorio es considerado holístico por que en el se encuentran inmersos cinco componentes para lograr el desarrollo de las zonas rurales, pero dada la relevancia del componente multidimensional que integra a este enfoque se detalla en que consiste. El componente multidimensional dice:

El desarrollo sostenible exige, necesariamente, que se tome en cuenta la multidimensional inherente a todo territorio, pues en ellos se encuentran articuladas, a un mismo nivel: a) la dimensión económica, que da origen al elemento de competitividad; b) la dimensión social, que da origen al elemento de equidad; c) la dimensión ambiental, que da origen al elemento de administración y gestión de la base de recursos naturales; d) la dimensión político institucional, que da origen al elemento de gobernabilidad democrática; y finalmente; e) la vinculación entre las dimensiones anteriores. (Sepúlveda, et al., 2003:89)

Este componente multidimensional a la par hace inferencia a cinco dimensiones las cuales explican al territorio como un todo y que estas dimensiones deben llevar una estructura lineal para que todas estén al mismo nivel, es decir la importancia de cada una de ellas tiene el mismo valor.

Las dimensiones que integran al componente multidimensional del enfoque territorial son las siguientes:

- a) Dimensión económica
- b) Dimensión social y cultural
- c) Dimensión ambiental
- d) Dimensión político-institucional
- e) Los vínculos entre dimensiones

Cada una de estas dimensiones que integran a éste componente explica en qué área se enfocan para definir los elementos que permitan el proceso para la gestión del desarrollo en las zonas rurales.

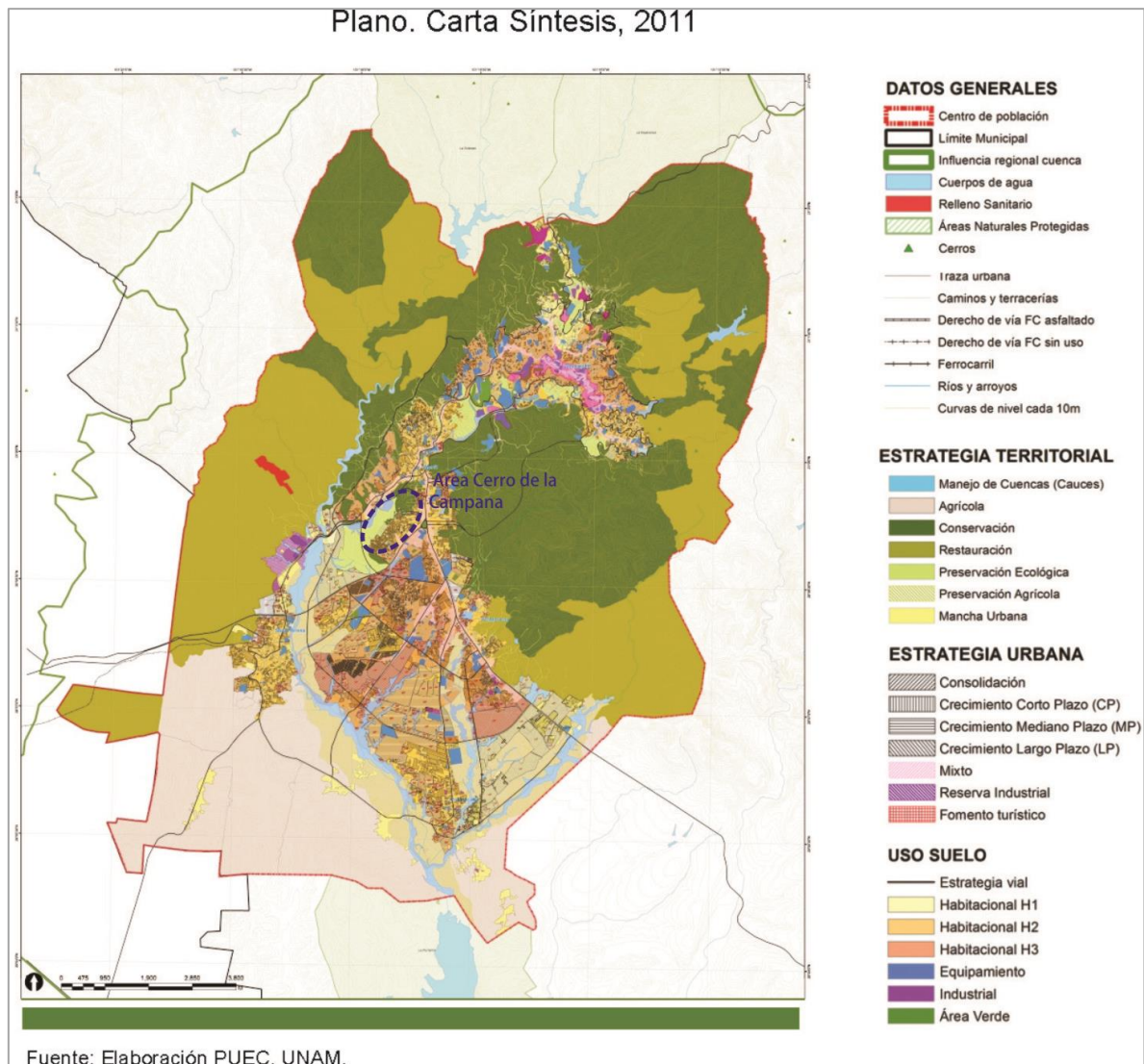
12.2. Análisis del componente Multidimensional

La dinámica de este apartado consiste en analizar, el componente multimencional desglosando cada dimensión y las variables que intervienen para proponer la problemática de los asentamiento humanos en propiedad ejidal.

Mediante la (*Tabla 5. Componente Multidimensiona, pag. 50*) abordada en hojas precedentes se realiza el pequeño análisis propuesto:

- a) La dimensión económica; busca los elementos que en base al territorio puedan crear actividades sostenibles mediante la valoración de sus recursos naturales, el Cerro de la Campana del ejido Paso de Perules es un área no apta para el cultivo, así la valoración es base a la tierra y el beneficio es en base a la especulación del mercado de la tierra, por estar en medio del equipamiento y de la mancha urbana.
Por otra parte el Plan de Ordenamiento Territorial del Centro de Población de Guanajuato 2011, determina los usos de suelo y por este esta catalogado como Habitacional H1, es decir de baja densidad, en base a la siguiente figura se demuestra esto y se remarca el área del Cerro de la Campana.

Figura 8. Plan de Ordenamiento Territorial del Centro de Población de Guanajuato 2011- Uso suelo



Fuente: (Plan de Ordenamiento Territorial del Centro de Población de Guanajuato, 2011:14)

El Plan de Ordenamiento Territorial es el instrumento bajo el cual el municipio de Guanajuato planifica su crecimiento urbano y las tendencias adecuadas para este, además determina las condiciones y los usos del suelo, ya que es un instrumento técnico-jurídico.

- b) Dimensión social y cultural; en cuestión del ejido el entramado histórico por el cual ha atravesado es que la tierra es la uso del campesino hoy ejidatario y para satisfacer las necesidad familiares, por ello la tierra era inalienable, imprescriptible e inembargable como se ha venido relatando, este entramado histórico y el instrumento jurídico bajo el cual está prevista esta, la tierra era usada para agricultura, cuando se da la

nueva legislación a esta propiedad mediante la Ley Agraria de 1992 se permite primero tener certeza jurídica sobre la extensión de la tierra que se posee, pero por otra parte se le otorga el permiso de vender su tierra lo cual trae consigo severas repercusiones sociales, como se creen estos asentamientos humanos irregulares, entonces esa gobernabilidad que existía sobre ellos se rompe y la falta de coordinación entre los ámbitos de competencia sobre las decisiones que se toman por esta forma de organización administrativa centralizada hace aún más severa la situación de ingobernabilidad.

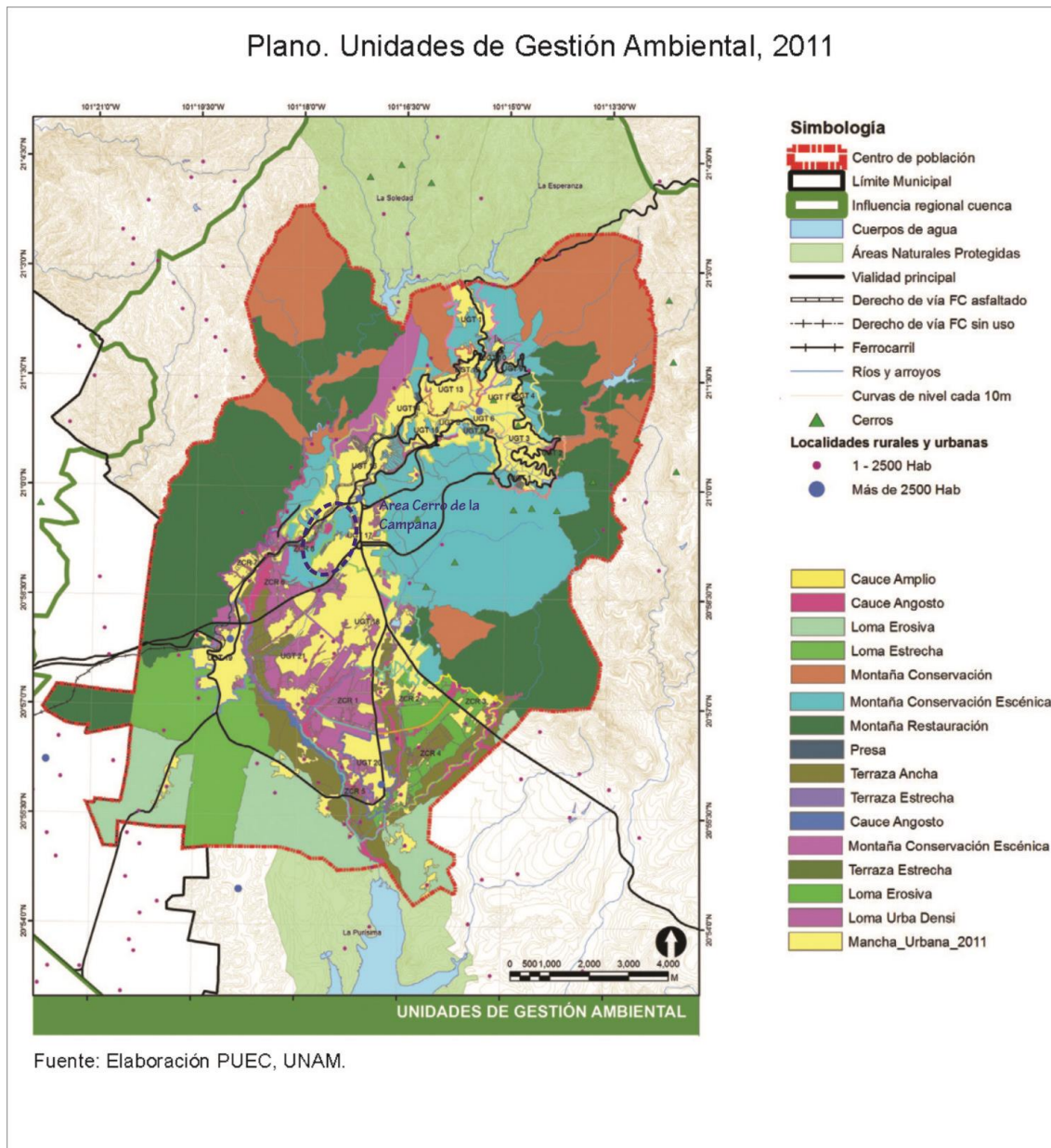
Esta legislación rompe con el sistema de organización del ejido lo más severo es que los ejidatarios integrantes de un ejido solicitaran la disolución del ejido, la apocación del dominio pleno mediante el PROCEDE, ha permitido que se perdido el ejido ahora son asentamientos humanos en propiedad, el ejido como su constitución primigenia ya no lo es.

- c) Dimensión ambiental; esta dimensión aborda todo lo referente a los recursos naturales y la preservación de estos, abandono mucho por el uso adecuado de estos; el área de estudio cuenta con recursos naturales limitados, una de las causas por las cuales esta zona está puesta a la venta, por otra parte este instrumento técnico-jurídico que es (POT-CP 2011) determina lo siguiente:

“Se busca evitar la ocupación y/o alteración de las unidades territoriales con elevada fragilidad ecológica, compatibilizando la aptitud territorial con los requerimientos humanos, con una visión de manejo sustentable de los recursos naturales y la mitigación y adaptación al cambio climático”. (Plan de Ordenamiento Territorial, 2011:5)

Mediante estas disposiciones se pretende salvaguardar el equilibrio de los ecosistemas y los recursos naturales, mediante la siguiente figura establece las unidades de gestión territorial con una orientación ambiental.

**Figura 9. Plan de Ordenamiento Territorial del Centro de Población de Guanajuato
2011- Unidades de gestión**



Fuente: (Plan de Ordenamiento Territorial del Centro de Población de Guanajuato, 2011:6)

- d) Dimensión Político-institucional; tiene como prioridad la gobernabilidad democrática, aspecto fundamental para el desarrollo de las sociedades, la gobernabilidad funge como el elemento central de toda sociedad que permite el funcionamiento de las éstas a la par las intituciones son las instancias por las cuales el Estado atiende las demandas que estriban de la sociedad y asu vez estan tiene que ir a la par de la evolución de las sociedades para enfrentar las diversa situaciones que enfrentan los

gobiernos actualmente. Para eficientar la capacidad de respuesta del estado.

Cuando la gobernabilidad no esta bien definida por la forma de organización administrativa llamada centralización, propicia esa falta de coordinación entre sus demás eslabones generando situaciones como esta de ingobernabilidad en el area del Cerro de la Campana de ventas de predios que propician asentamientos humanos irregulares y exigencias de una sociedad que pide al municipio permeabilidad.

- e) El vinculo entre dimensiones; esta dimensión es la pauta para concatenar las demás dimensiones y dar la siguiente reflexión, en el área del Cerro de la Campana por condiciones naturales carece de una tierra productiva para el desempeño de la agricultura, circunstancia por la cual los propietarios ponen a merced la venta de su tierra como medida de subsistencia.

La venta del ejido es consecuencia de la propia legislación que regula a esta figura, lo cual ha generado contadicción a nivel municipio, pues la decisiones tomadas en la federación, como son que el ejido adopte el dominio pleno y con ello el cambio de régimen de propiedad propicia falta de coordinación y de previsión del municipio para responder a las demandas que surgen de estos asentamientos humanos en propiedad ejidal como son infraestructura, equipamiento, lo cual deriva en inconsistencias y falta de permeabilidad a las demandas, pues esta estriban de la condición de humano y no de figuras administrativas, lo cual recae en ingobernabilidad.

Por tanto los asentamientos humanos en propiedad ejidal al día de hoy buscan gobernabilidad a sus demandas, por ello una verdadera coordinación entre los tres ámbitos de gobierno y un sistema de organización administrativa horizontal y no tan jerarquizado permitira se logre una correcta y eficiente gobernabilidad.

Ahora es importante abordar para este trabajo de investigación las persepciones y el proceso que han seguido las personas que han accedido a la compra de un predio en propiedad ejidal; en el ejido Paso de Perules, Cerro de la Campana, así también conocer como las autoridades han gestionado

para que se dé este proceso de regulación; estos datos se obtuvieron del trabajo de campo realizado el 7 de abril de 2013 mediante la aplicación de encuestas y tomar fotografías que conforman nuestra evidencia. La muestra es representativa ya que sólo se pudo encuestar a 10 compradores, la encuesta abarca siete preguntas, el formato de estas, se encuentra en el apartado metodológico, así como el formato de encuesta para las autoridades involucradas, la muestra esta constituida por dos autoridades encuestadas.

Las encuestas se aplicaron en la reunión con fecha 7 de abril de 2013, en la cual participaron los compradores con las autoridades del ejido. Estas personas crearon un comité, el cual esta integrado por un presidente; secretario; tesorero y un vocal, además de estar presente el comisariado ejidal. Esta reunión tuvo como finalidad conocer el seguimiento del proceso de regulación de su predio, estas reuniones se realizan, según acuerdo entre el comité, los compradores y el comisariado ejidal.

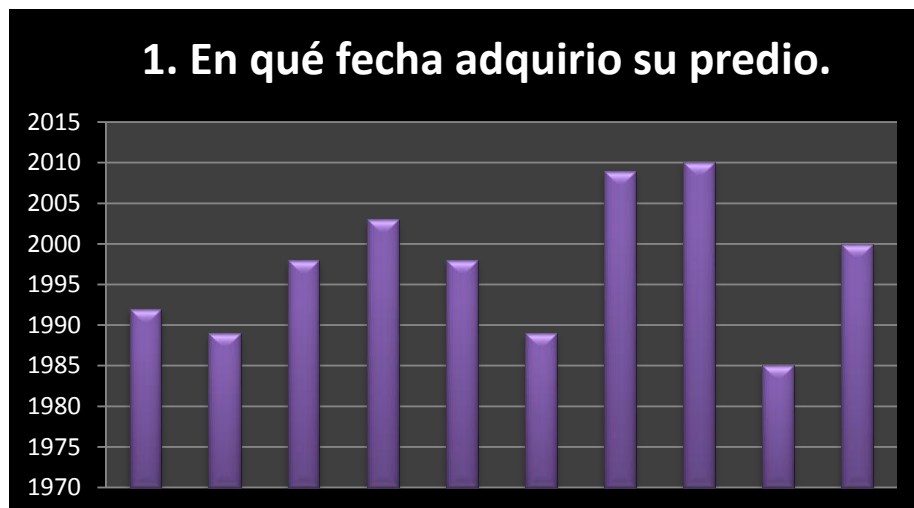
La función del presidente de este comité es informar sobre el proceso deregulación y la respuesta que han tenido por parte de las autoridades a las cuales han acudido, además de solicitar que se cumplan con los pagos correspondientes al ejido como para la realización de su proceso, los pagos los recoge la vocal, quien otorga un recibo del monto que le proporcionan. Así el secretario levanta acta de la reunión y al termino da lectura del orden del día. Esta figura muestra la evidencia de la reunión.

Figura 10. Reunión del 7 de abril de 2013

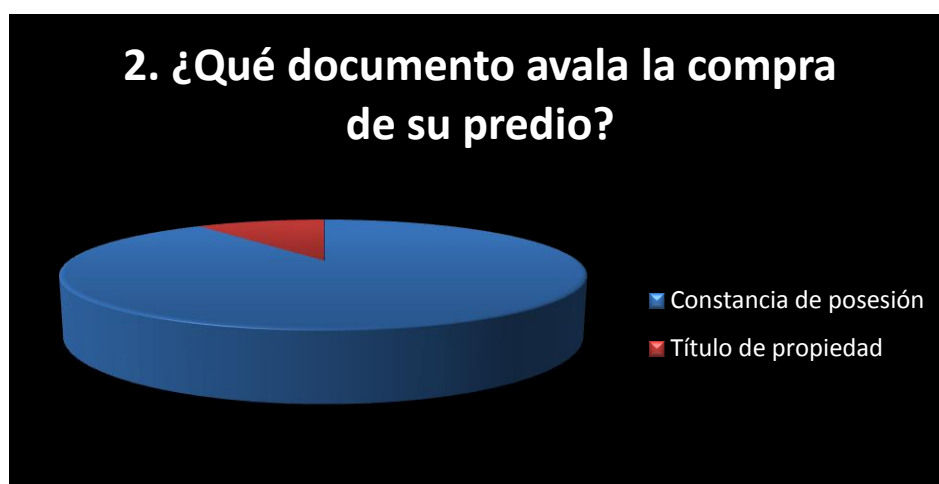


Fuente: Fotografía propia del autor.

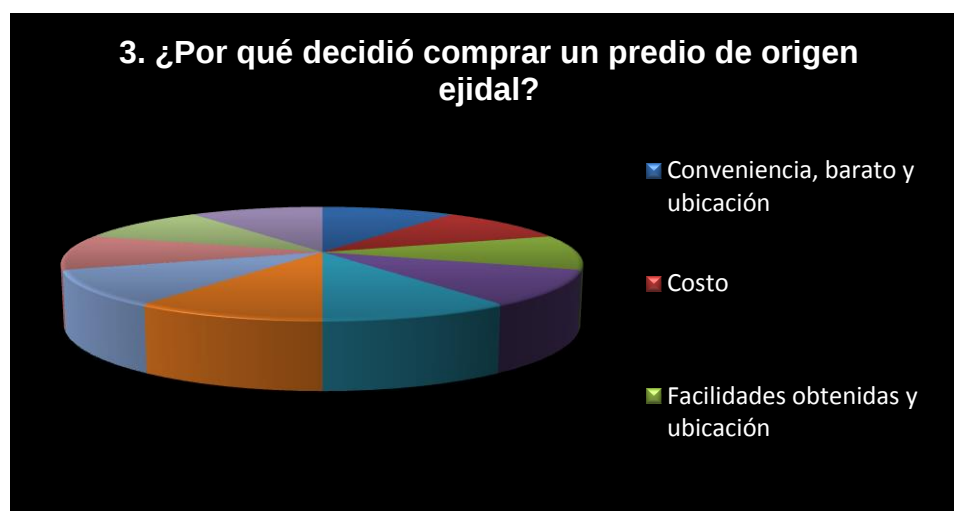
Los resultados a la primer pregunta de esta encuesta reveló la temporalidad en que estas personas han tratado de gestionar para la regulación de su predio, los 10 encuestados han comprado su predio en fechas distintas, las fechas oscilan entre 1985 a 2010; el rango aproximado para regularizar el predio que han comprado es de 2 a 19 años intentando lograrlo.



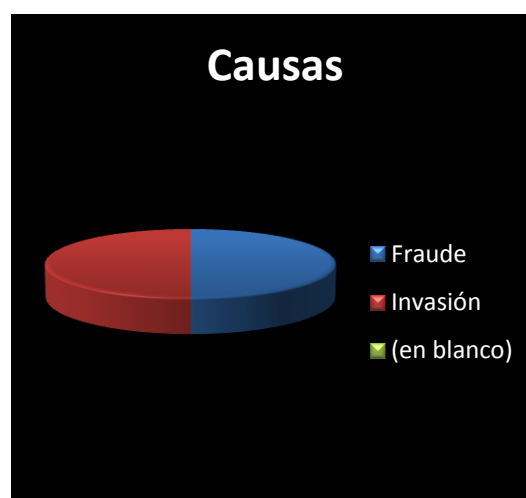
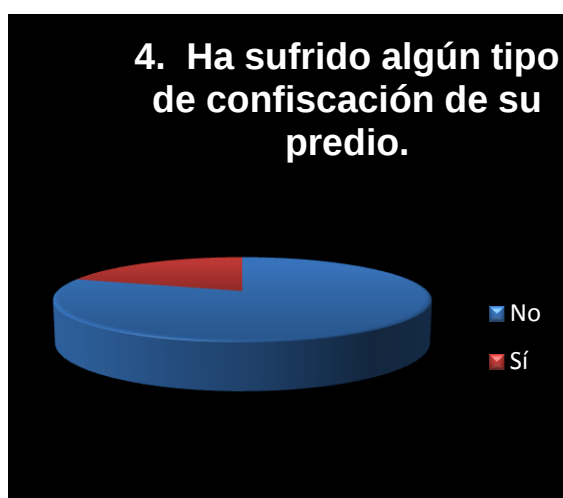
La segunda pregunta reveló que para la regulación de su predio el ejido sólo para “legalizar” la venta del éste les otorga una constancia de posesión, lo cual no es una garantía se su compra, por que las autoridades ejidales duran en su cargo tres años según lo establecido en sus reglas internas.



Por otra parte los factores que impulsan a la sociedad a comprar en este tipo de propiedad, la encuesta a través de la pregunta tres reveló que la mayoría de las personas accedieron a comprar un predio en esa zona por su ubicación y por lo económico.

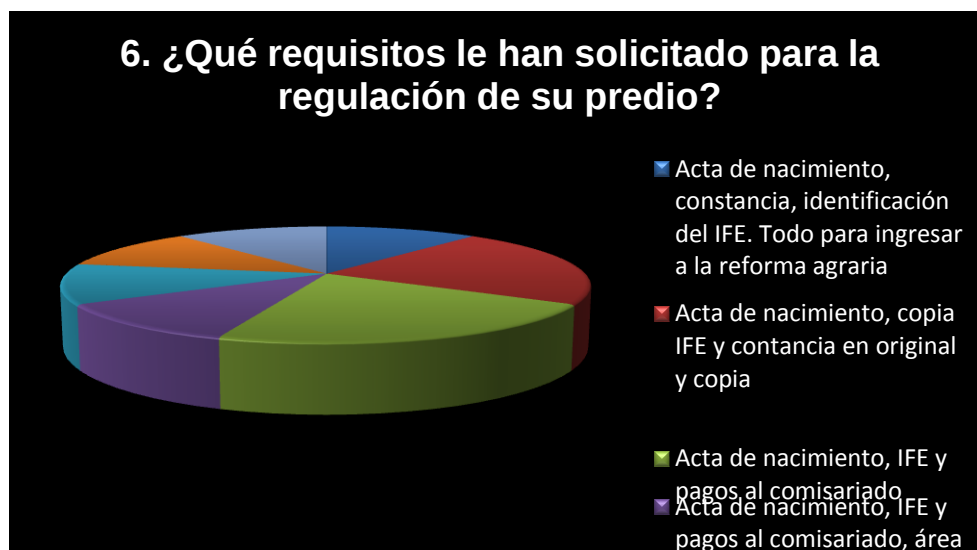


Otro aspecto relevante de la muestra encuestada, es que dos de ellos han sufrido un tipo de confiscación de su predio, datos que se obtuvieron mediante la pregunta cuatro de la encuesta. Esta confiscación fue por fraude y la otra por invasión a su predio.



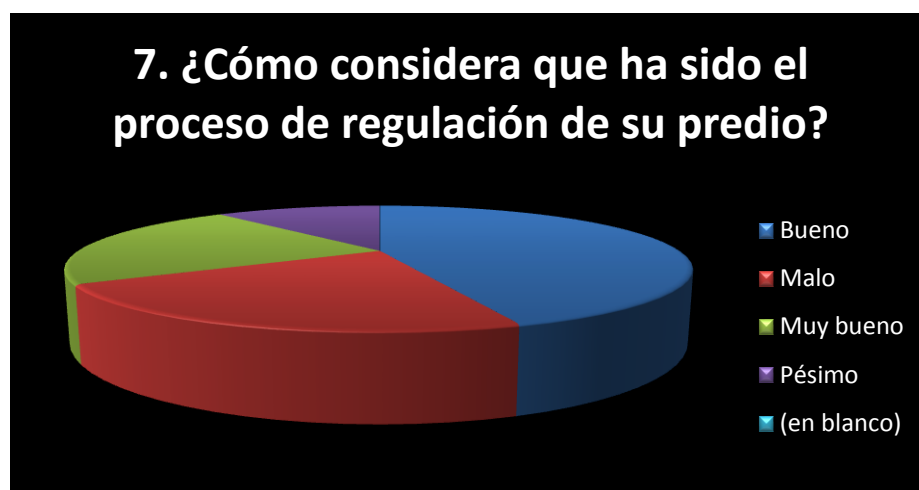
De acuerdo con la pregunta seis de la encuesta revela distintos requisitos de las personas encuestadas debido a que los encuestados han hecho en partes la entrega de sus documentos. Los requisitos exactos son los siguientes: acta de nacimiento, copia de la credencial de elector vigente, constancia de su predio para otorgarles una actual, pago de \$2,700 a la mesa directiva para el pago de el área de donación, pago de predial al ejido de \$600 y pago de constancia al ejido de \$600, posteriormente cuando se tengan en regla la documentación se

realiza otro pago de \$160 a \$200 por el notario que da fe para la certificación de la documentación.



Actualmente este proceso de regulación lo ha realizado el comité, quien se encarga de realizar las gestiones pertinentes para este proceso, creando paquetes documentales que se envían a ciudad de México al Registro Agrario Nacional, con el fin de esta institución verifique el área, las medidas y colindancias de cada predio y así poder emitir el Título de propiedad correspondiente a cada persona, que es el fin de este proceso de regulación.

En la última pregunta de la encuesta la percepción de los encuestados del proceso para la regulación del predio consideran que ha sido bueno en lo general, pero hacen hincapien que es por el trabajo que ha realizado el comité y por parte de las autoridades a sido deficiente.



Hay que mencionar que a las autoridades que se refieren las personas encuestadas son desarrollo urbano, presidencia municipal y el registro agrario nacional.

Ahora las autoridades que se pudieron entrevistar en esa reunión fue al secretario del comité y al comisariado ejidal, los cuales consideran que la problemática con la que se han encontrado es la burocracia e incipiente capacidad de atender su problemática por parte de las autoridades municipales para la regulación de los predios. Las autoridades a las cuales han acudido han sido desarrollo urbano, registro agrario nacional y presidencia municipal, según reveló los resultados de la encuesta por las preguntas b y c.

Otro aspecto relevante de esta encuesta es mediante la pregunta j, la cual reveló que se tiene absoluto desconocimiento del Plan de Ordenamiento Territorial, instrumento que permite conocer el uso adecuado de las áreas por las cuales esta conformado este municipio, derivado de esa especialización por la evolución misma de la sociedad.

Por tanto los resultados que arrojaron las encuestas, revelaron que las personas que compran un predio en propiedad ejidal primordialmente es en base al costo y la ubicación, con en fin de acceder a construir un patrimonio familiar, aún sabiendo las problemáticas que arrea la compra de éste.

Las autoridades, que a su vez son parte de los compradores de un predio en propiedad ejidal gestionan para la regulación de los predios a través de las instituciones, por su parte el comisariado ejidal vela por la venta de la tierra y el pago de la cuota al ejido por estos compradores y en lo que se le requiera para la regulación los predios por los dueños integrantes del ejido al que representa, estas fueron las acciones que realizan las autoridades según resultados de la encuesta aplicada.

Conclusiones

Este trabajo de investigación se abordó bajo dos elementos principalmente, la gobernabilidad, en esa capacidad de respuesta por parte del Estado a través de sus instituciones. La gestión territorial, como estrategia que busca el desarrollo de las zonas rurales a través de los recursos naturales con que cuenta el territorio.

En este contexto se puede decir que la gobernabilidad en los asentamientos humanos en propiedad ejidal ha sido ineficiente ya que las decisiones que se toman en ámbito federal no las prevé el ámbito municipal, así en el asentamiento humano en el Cerro de la Campana del ejido Paso de Perules no se ha logrado una adecuada gobernabilidad ya que las personas que han accedido a la compra de este tipo de propiedad han esperado 3 a 19 años para comenzar el proceso de regulación de su predio, por varias causas una de ellas por el cambio de administración en el interior del ejido y al exterior la falta de atención hacia este tipo de propiedad en los tres ámbitos de competencia.

Esta problemática de la venta de la tierra ejidal deriva de la implementación de la Ley Agraria de 1992, cuando se le otorgan las facultades al ejidatario para que determine el fin de su tierra de acuerdo a sus intereses, lo cual es innegable que la mayoría ha decidido vender la tierra que les fue dotada o restituida, propiciando severas problemáticas hacia el municipio.

Por ello, para que exista una correcta gobernabilidad en estos nuevos asentamientos humanos debe existir el diálogo entre los ámbitos de competencia por los cuales está regido este país, para que se dé la coordinación entre ellos y que las decisiones que se toman en la esfera federal, el municipio pueda prever y atender las demandas que estriban de la constitución de estos nuevos asentamientos humanos, además de regularlos para que esta problemática no siga proliferando, por otra parte al regularlos poder captar ingresos para el municipio mediante el cobro del impuesto predial.

Siguiendo en este contexto el análisis hecho a través del componente multidimensional hacia el asentamiento humano en propiedad ejidal del área de estudio, éste dio a conocer que los recursos naturales con los que cuenta son

limitados ya que la tierra de esta área no es apta para el cultivo, factor fundamental para que los propietarios de esta área decidieran vender su propiedad y más aún por la cercanía de la mancha urbana. Este hecho queda asentado por el instrumento emitido por el municipio denominado Plan de Ordenamiento Territorial del Centro de Población Guanajuato 2011, esta catalogado dentro de la mancha urbana con tendecia en uso de suelo habitacional 1, lo cual motiva más a estos propietarios para su tierra.

En concecuencia de esto la gestión territorial como el elemento para potenciar los recursos naturales con que cuenta el territorio, implementar una estrategia así en esta área no es muy factible principalmente porque los propietarios de esta área estan decididos a vender y segundo por la limitación de los recursos con que cuenta.

En este marco se ha demostrado que la necesidad por parte de los dueños del área de estudio orillaron a la venta de su tierra como medida de subsistencia, aunado a ello la ausencia de vocación campesina para buscar los mecanismos para hacer productiva la tierra o buscar alternativas, decidieron lo que la propia legislación les permite, sin tomar en consideración las problemáticas que con ello acarrea.

Finalmente puede decirse que es lamentable que se pierda el fin último del reparto agrario y las luchas que los antepasados vivieron para otorgar al campesino el derecho de poseer la tierra que trabajaban, al despojarse de su patrimonio familiar.

Bibliografía

1. Arbós, X. & Giner, S. (2005). La gobernabilidad ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial.(3ª ed.). México: Siglo veintiuno editores.
2. Banco Mundial, Secretaria de la Reforma Agraria, Procuraduría Agraria, (2001) México Política agraria: una década después de la reforma del ejido.
3. Banco Mundial, (2001). Finanzas para el crecimiento económico. Opciones de política en un mundo volátil. Recuperada el 12 de Agosto de 2013 de http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSP/IB/2005/08/08/000011823_20050808173443/Rendered/INDEX/22239Spanish090Fin.recimiento0Econ0.txt
4. Barrios, H. & Núñez, R. Universo de Núcleos Agrarios. Recuperada el 6 de Junio de 2013 de http://www.pa.gob.mx/publica/rev_33/barrios_nu%F1ez.pdf
5. Cavadías E. (2001) El nuevo institucionalismo en América Latina. Recuperado el 24 de abril de 2012 de redalyc.uaemex.mx/pdf/255/25551001.pdf
6. Cuadernillo. Plan de Ordenamiento Territorial del Centro de Población Guanajuato. (2011).
7. Constitución de los estados unidos mexicanos. Recuperado el 2 de mayo de 2013 de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>
8. Delgadillo, J. et al. (2009). La gestión territorial como instrumento para el desarrollo rural. Recuperado el 26 de febrero de 2013 de www.pa.gob.mx/publica/rev_42/.../Javier%20Delgadillo_6.pdf
9. Douglass C. North en la ciencia política: nuevas respuestas a viejos problemas. Recuperado el 8 de marzo de 2013 de http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_I_N2_1994/Mizrahi.pdf, pp.334-5
10. Escalante, R. (2001). El mercado de tierras en México. Recuperada el 10 de Junio de 2013 de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/23917/Serie46-vf.pdf>
11. Gordillo, G. (1980). Pasado y presente del movimiento campesino en México. Recuperado el 29 de noviembre de 2012 en <http://www.cuadernospoliticos.unam.mx/cuadernos/contenido/CP.23/CP23.7.GustavoGordillo.pdf>
12. Hernández, M. & Leal, M. La administración pública. Recuperado el 5 de abril de 2013 de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/repjurad/cont/1/art/art2.pdf>, p.18-23
13. Hernández, J. El termino del régimen de explotación colectiva y sus consecuencias en la conformación del espacio periurbano de la ciudad de Guanajuato, 1999-2010. Colegio de Michoacán.

14. INEGI, Censos ejidales (1991,2007). Recuperada el 29 de Mayo de 2013 de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/agro/default.aspx>
15. Ley Agraria. Recuperado el 15 de febrero de 2012 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13.pdf>
16. Ley orgánica de la administración pública federal. Recuperada el 27 de marzo de 2013 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>
17. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato. Recuperada el 27 de Marzo de 2013 de <http://portal.pgjguanajuato.gob.mx/WebPGJEG/pdf/ley-org-ejecutivo.pdf>
18. Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato. Recuperada el 27 de Marzo de 2013 de <http://www.congresogto.gob.mx/uploads/ley/pdf/76/OMEstado2.pdf>
19. Manual de Operación del Fondo de Apoyo a Núcleos Agrarios sin Regularizar. Recuperado el 11 de mayo de 2013 de <http://www.pa.gob.mx/paweb/documentos/FANAR/MOFANAR.pdf>
20. Márquez, S. (2003) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus Reformas y Adiciones. Recuperado el 5 de mayo de 2012 de www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/DPI-ISS-07-05.pdf
21. Mayorga, F. & Córdova, E., 2007, "Gobernabilidad y Gobernanza en América latina", Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra.
22. Menéndez, E. & Morett, J. (2003) Reforma agraria: del latifundio al neoliberalismo. Recuperado el 2 de mayo de 2012 de www.pa.gob.mx/publica/rev_26/R_reforma%20agraria.pdf
23. Muñoz, A.S. (2007). La enajenación de los derechos parcelarios. México: Publicaciones administrativas contables jurídicas,
24. Ojeda, P. El marco jurídico de la administración pública. Recuperado el 5 de abril de 2013 de <http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/dercompa/pdf/2-112s.pdf>
25. Oriol, J. (2003) El concepto y análisis de la gobernabilidad. Recuperado el 15 de abril de 2012 de <http://www.grupochoylavi.org/php/doc/documentos/Elconceptoyel.pdf>
26. Procuraduría Agraria. Dominio pleno. Recuperado el 20 de marzo de 2013 en <http://www.pa.gob.mx/publica/pa07ga.htm>
27. Procuraduría Agraria. Procede. Recuperado el 11 de mayo de 2013 de <http://www.pa.gob.mx/publica/pa070113.htm>
28. Programa de certificación de derechos ejidales y titulación de solares. Recuperado el 11 de mayo de 2013 de <http://www.sct.gob.mx/obrapublica/MarcoNormativo/3/3-3/3-3-5.pdf>

29. Registro Agrario Nacional. (Datos de 2012) Recuperada el 29 de Mayo de 2013 de <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/informacion-estadistica/avances-de-certificacion-historicca>
30. Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional. Recuperada el 20 de abril de 2013 de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5272025&fecha=11/10/2012
31. Rosales, R. (2007) Desarrollo local: teoría y prácticas socioterritoriales. México: Miguel Ángel Porrúa.
32. Serna, J. (2005). El régimen constitucional de la propiedad en México. Recuperado el 27 de marzo de 2013 en <http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/dercompa/pdf/2-112s.pdf>, p.1.
33. Sepulveda, S. et al. (2003) El enfoque territorial del desarrollo rural. Recuperado el 11 de Mayo de 2013 de <http://www.iica.int/Esp/organizacion/LTGC/DesRural/Publicaciones%20Desarrollo%20Rural/ENFOQUE%20TERRITORIAL%20DRS.pdf>, p. 89
34. Silva, F. (2008). La comunidad indígena, la comunidad agraria y el procede. Recuperado el 27 de marzo de 2013 de <http://www.derecho.uabjo.mx/docs/descargas/derechoAgrario.pdf>
35. Velásquez, E. (2006) La gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad ciudadana. Hacia una propuesta operacional. Recuperado el 15 de noviembre de 2011 de <http://enconpapers.repec.org/paper/col000134/003016.htm>