

*Propiedad de la tierra y población indígena**

Introducción

Cuando se aborda el tema de la propiedad de la tierra asociado a la población indígena es común que se utilicen conceptos y descripciones que no corresponden a la realidad, sino a la persistencia de mitos que mediatizan el acercamiento objetivo a los problemas y, por tanto, a sus soluciones. Por ejemplo, se concibe a la comunidad como la única o la más importante forma de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas; incluso es frecuente que se le denomine “comunidad indígena”. También se cree que es la “adecuada” y “propia” de los pueblos indígenas, es decir, aquella que corresponde a todas y cada una de las características sociales, culturales y normativas que poseyeron y poseen los pueblos indígenas del país. Además se menciona que los indígenas usufructúan las tierras principalmente en común, que no se asignan superficies parceladas en propiedad o que en la asignación individual de las tierras predomina un criterio de equidad; es decir, que todos tienen los mismos derechos y la misma cantidad de tierras.

* El presente texto fue elaborado por Héctor Robles Berlanga para el evento organizado por CIESAS, INI SEDESOL, CONAPO e IRD, 16-18 de mayo; colaboraron Gabriela Cortés y Nohemí Quezada, mientras que Claudia Hernández realizó el procesamiento informático.

Si bien es posible apreciar en los núcleos agrarios con población indígena características particulares de ciertas formas de trabajo de la tierra, así como procesos agrarios específicos en su reconocimiento, en realidad son numerosos los factores que han actuado para la generación de las características agrarias que se observan en cada región del país, en las cuales es posible advertir claros contrastes: en las entidades del norte existen extensos núcleos agrarios, con grandes tamaños de parcelas ejidales, comunales y de predios privados, predominante presencia de la propiedad privada de la tierra e importante participación de las tierras de uso común en la composición de ejidos y comunidades. Al contrario, núcleos agrarios menos extensos, minifundio en las tres formas de tenencia de la tierra, mayor presencia de la propiedad social y escasa o nula participación de las tierras de uso común en la composición de ejidos y comunidades, son cualidades que predominan en los estados del centro y sur de la República.

Con relación a las condiciones que determinaron esta diferenciada estructura agraria se ha propuesto que: “La distribución geográfica y las características de los principales tipos de propiedad de la tierra rural en México estuvieron influenciadas por dos condiciones que determinaron al reparto de tierras. Una fue la presión social, expresada en demanda de tierra, más intensa en el centro y sur del país, y la otra consistió en la disponibilidad del recurso, que es mayor en el norte, con condiciones climáticas que se expresan en bajos índices de agostadero...”¹

También se debe de considerar la aplicación heterogénea de múltiples criterios de asignación de tierras y derechos que proviene fundamentalmente de una matriz cultural específica y los requisitos jurídicos que las legislaciones agrarias han establecido en relación con el proceso de asignación de tierras.

En el presente trabajo se presentan algunas de las características de la estructura agraria en los municipios con importante participación de la población indígena, a fin de evidenciar que, lejos de mostrar un patrón homogéneo entre sí y diferente a los municipios sin población indígena, predomina

¹ Roberto Francisco Ibarra R. y Manuel Morales J., “La propiedad privada rural”, en Revista *Estudios Agrarios*, núm. 12, Procuraduría Agraria, 1999.

la diversidad en las relaciones que existen entre los integrantes de este grupo social y la tierra, y que sus características agrarias son similares a las de los demás sujetos agrarios con quienes comparten su ámbito estatal o regional.

Se identificaron los principales elementos de la estructura agraria con base en dos criterios; el primero relacionado con los municipios cuya población indígena se estima en 30% y más respecto al total de la población municipal. Se distinguieron dos rangos: 1) los 247 municipios que tienen de 30 a 69% de población indígena (municipios con presencia indígena MPI), y 2) los 556 municipios que tienen 70% y más de población indígena (municipios con concentración indígena MCI). La definición de estos municipios se hizo con base en el trabajo *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México* del Instituto Nacional Indigenista (INI).²

El segundo criterio se refiere a la comunidad como forma de tenencia de la tierra, entendido como “aquellos núcleos agrarios que sus tierras están formalmente reconocidas en una resolución presidencial de Reconocimiento o Confirmación y Titulación de Bienes Comunales (RTBC y CTBC), así como por lo mencionado en el artículo 98 de la Ley Agraria”.³ Esta definición ayuda a distinguirla del concepto de comunidad agraria que se refiere a las formas de organización de un grupo social específico y sus formas de relacionarse con el resto de la sociedad para lograr su reproducción⁴ y al de comunidad indígena, ya que, como veremos más adelante, no todas las comunidades se componen sólo de población indígena y ni todos los indígenas tienen en propiedad la tierra bajo esta forma.

La información proviene del *Procede* y el *VII Censo Agropecuario*. El avance del *Procede* a enero del 2000 es el siguiente: de 2,806 ejidos y 862 comuni-

² *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, INI, 1996.

³ Ludka de Gortari, Revista *Estudios Agrarios*, núm. 8, julio-septiembre 1997, Procuraduría Agraria.

⁴ *Idem*. De Gortari recoge el concepto desarrollado por Arturo Warman sobre comunidad agraria: “es una organización de una clase específica, el campesinado, por medio del cual se realizan negociaciones colectivas con otras fuerzas de la sociedad con el fin de obtener las condiciones para la subsistencia y reproducción de una colectividad y de cada una de las unidades que la forman”. Igualmente la presencia de población indígena, en cualesquiera que sea la forma de tenencia de la tierra, por ese sólo hecho, no garantiza la existencia de una comunidad.

dades que existen en los MCI, se regularizaron 1,595 ejidos y 175 comunidades, lo que representa 56.8 y 20.3%, respectivamente. En el caso de los MPI existen 1,568 ejidos y 396 comunidades, de las cuales se han certificado 89.4 y 23.2%, respectivamente. Para el caso de la propiedad privada, la información corresponde al total de las Unidades de Producción que fueron censadas en 1991. Los datos anteriores nos permiten asegurar una razonable representatividad, lo que permite expandir los indicadores al conjunto de los municipios con 30% o más de población indígena.

Consideraciones generales

La población indígena del país asciende a 8.7 millones de personas, es la mayor de América Latina, y hablan 62 lenguas distintas. Los 803 municipios indígenas se localizan en 20 estados de la República y comprenden una superficie de 28.9 millones de hectáreas. Los 556 MCI abarcan 18.8 millones de hectáreas que habitan 5.4 millones de personas, de las cuales 90.2% es indígena; los 247 MPI cubren 10.1 millones de hectáreas, donde viven 3.8 millones de personas, de las cuales 49.6% es indígena.

Son once las principales lenguas que se hablan: zapoteco (19.0%), náhuatl (17.9%), mixteco (17.1%), maya (13.3%), totonaco (3.7%), tzotzil (3.1%), mazateco (2.8%), otomí (2.2%), chinanteco (1.8%), purépecha (1.4%) y tzeltal (1.3%), y abarcan 83.6% de los municipios considerados como indígenas.

De acuerdo con los índices de marginalidad establecidos por CONAPO, basados en cuatro dimensiones socioeconómicas (educación, condiciones de vivienda, distribución de la población e ingreso), la marginalidad es “muy alta” o “alta” en 83.3% de los municipios indígenas y “media” en 11.8%. Destaca que 241 MCI están considerados como de “muy alta” marginalidad. Asimismo, de los 803 municipios indígenas, 507 MCI y 195 MPI se localizan en alguna de las regiones consideradas como prioritarias por los programas para superar la pobreza.

¿La comunidad es la única o la más importante forma de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas?

En los municipios con población indígena existen 26.9 millones de hectáreas rústicas, que representan 93.1% de dicho territorio. El tipo de propiedad que predomina es la social, con 70.8% en los MCI y 67.3% en los MPI. Le sigue la propiedad privada, con 26.2% en MCI y 30.6% en MPI; en estos municipios existen 4 mil 374 ejidos, mil 258 comunidades y 304 mil unidades de producción privadas. El resto de la tierra, en ambos conjuntos de municipios, corresponde a terrenos nacionales y colonias agrícolas y ganaderas (ver Cuadro 1).

Cuadro 1
Estructura agraria por agregados

Ámbito	Concepto	Ejidos	Comunidades	Propiedad Privada
Nacional	Núcleos agrarios (núm.)	27,047	2,510	—
	Sujetos (miles sujetos)	3,059.1	511.1	1,410.7
	Superficie (miles ha)	84,216.0	16,480.7	71,679.8
MCI	Núcleos agrarios (núm.)	2,806	862	—
	Sujetos (miles sujetos)	554.6	92.5	206.7
	Superficie (miles ha)	12,069.5	2,350.4	5,333.0
MPI	Núcleos agrarios (núm.)	1,568	396	—
	Sujetos (miles sujetos)	177.7	29.6	97.5
	Superficie (miles ha)	3,679.6	716.5	1,999.1
MSPI*	Núcleos agrarios (núm.)	22,673	1,252	—
	Sujetos (miles sujetos)	2,326.8	38.9	1,106.5
	Superficie (miles ha)	68,466.9	13,413.8	64,347.7

*MSPI: se refiere a los municipios donde la población indígena representa menos de 30% del total de la población.

Si se observa la estructura agraria por intervalos, se advierte que en los MCI la propiedad de la tierra que predomina en 228 municipios es la ejidal, en 200 es la comunal; en 39 la propiedad comunal y ejidal tienen similares participaciones y es sólo propiedad privada en 89. Para el caso de los MPI,

en 118 municipios la forma de tenencia ejidal es mayoritaria, en 56 es la comunal y en 73 es sólo privada.⁵

La información anterior nos permite llegar a varias conclusiones:

a) La forma de propiedad que predomina entre la población indígena es la ejidal. Esto se debe principalmente a dos razones. La primera es que, si bien los expedientes de Restitución y Dotación de tierras empezaron a tramitarse a partir del Decreto del 6 de enero de 1915, fue hasta 1940 cuando el Código Agrario normó el procedimiento jurídico para la titulación de terrenos de bienes comunales diferenciándolo de otros procedimientos agrarios.⁶

La segunda razón se debe a que los pueblos que fueron privados de sus tierras, bosques o aguas tenían derecho a que se les restituyeran, pero estaban obligados a demostrar la propiedad de la tierra, así como la fecha y condiciones del despojo. Como no todos los pueblos podían cumplir con estas condiciones, la legislación consideró que al momento de iniciar el proceso de restitución (a comunidades) también se abriera un expediente de Dotación (en ejidos o Nuevos Centros de Población Ejidal). Así, en caso de no proceder el expediente de restitución el expediente de Dotación procedería sin tener que iniciar un nuevo trámite. Esto fue lo más frecuente; por ello, la forma de propiedad que predomina entre la población indígena es la ejidal: de cada cuatro núcleos agrarios con población indígena tres son ejidos y uno comunidad.

b) Existen comunidades donde su población indígena es nula o muy baja, por eso es importante diferenciar a la comunidad, como forma de tenencia de la tierra, de la población indígena. Para el reconocimiento, confirma-

⁵ El Sector Agrario, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el INI realizaron el esfuerzo de homologar las bases de información sobre los núcleos agrarios. A su vez, realizaron una primera identificación de aquellos ejidos o comunidades que tienen población indígena. El trabajo dio como resultado el Sistema Interinstitucional de Catálogos Agrarios (SICA). De acuerdo con este catálogo, existen 3 mil 681 ejidos y mil 85 comunidades con 30% o más de población indígena. No se consideró al SICA como fuente de información dado que falta validar los datos respecto al porcentaje de población indígena que es parte de los núcleos agrarios. En estos momentos se está actualizando dicho catálogo y se espera tener una nueva versión en junio.

⁶ Para más detalles, consultar la *Guía de Restitución y Dotación de Tierras y de Reconocimiento, Confirmación y Titulación de Bienes Comunales*, Zazil Sandoval *et al.*, CIESAS-RAN, México, 1999.

ción y titulación de bienes comunales se estableció “el procedimiento agrario mediante el cual los pueblos que guardan el estado comunal solicitaron a las autoridades agrarias les confirmaran y titularan, mediante una Resolución Presidencial, las tierras que habían poseído de ‘tiempo inmemorial’”.⁷

La asociación del procedimiento agrario de RTBC y CTBC con el concepto “los pueblos que guardan el estado comunal”⁸ y no al concepto “pueblos indígenas” se relaciona con el hecho de que actualmente existen mil 252 comunidades –la mitad del total nacional– donde la población indígena es nula o muy baja; por ejemplo, las comunidades que se localizan en los estados de Aguascalientes, Coahuila, Querétaro y Tamaulipas.

c) Existe un número importante de propietarios privados que son indígenas, especialmente en las regiones de Zongolica, Veracruz; la sierra Mazateca, Oaxaca; en los municipios de Pantepec, Simojovel, San Cristóbal de las Casas, Salto del Agua, San Juan Cancuc, en Chiapas, y en algunos de la Huasteca hidalguense (Atlapeco, San Felipe Orizatlán y Huazolinga).

¿La población indígena asigna derechos iguales sobre la tierra entre todos sus miembros y la forma de trabajar la tierra es en común?

Cuando se habla sobre la propiedad de la tierra de los indígenas se incurre en la imprecisión de asociarla a igualdad de derechos entre todos sus miembros y a formas de trabajo en común, lo cual haría suponer que el destino predominante de sus tierras es el de uso común.

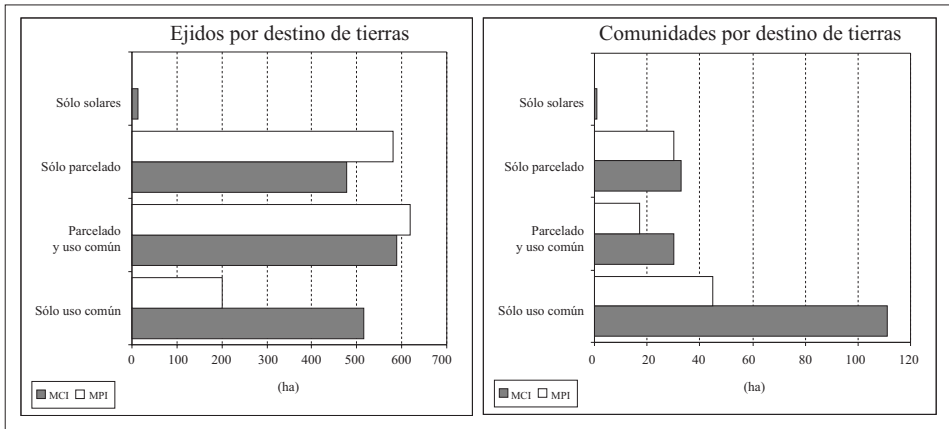
Al analizar la información encontramos que existe gran diversidad de formas de usufructo de la tierra por parte de la población indígena: con base en los derechos consagrados en la legislación agraria, mil 122 núcleos decidieron asignar derechos individuales sobre el total de su superficie contra

⁷ *Idem.*

⁸ Si bien para algunos legisladores guardar el “estado comunal” es sinónimo de “pueblos indígenas”, en el procedimiento para la Restitución y Reconocimiento Confirmación y Titulación de Bienes Comunales no se encuentra definido este concepto lo que da lugar a diversas interpretaciones, tan es así que se le reconoció tierras a pueblos mestizos bajo esta vía.

871 que destinaron todas sus tierras como uso común. Además, mil 254 asignaron derechos tanto en tierras de uso común como en la superficie parcelada (ver gráfica).

Gráfica 1
Núcleos agrarios por destino de las tierras



El comportamiento anteriormente descrito se debe entre otras razones a:

a) Las asambleas de los núcleos agrarios fueron las que decidieron el destino de sus tierras y asignaron derechos sobre las mismas. La sección tercera, artículo 56 de la Ley Agraria, dice que “la asamblea de cada ejido 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 quienes carezcan de los certificados correspondientes. Consecuentemente, la asamblea podrá destinarlas al asentamiento humano, al uso común o parcelarlas a favor de los ejidatarios”. Lo mismo se aplica para las comunidades.⁹

b) Si bien en las comunidades es mayor la presencia de “tierras sólo de uso común”; esto se debe, en parte, a que el *Procede* en comunidades, en atención a las características históricas de la comunidad como forma de

⁹ Marco Legal Agrario, Procuraduría Agraria, México, 1998.

tenencia de la tierra, definió una serie de criterios para su regularización –oferta institucional–, que consiste en: “actualizar el padrón de comuneros; definir, medir y plasmar en un plano el perímetro de la comunidad, y delimitar las grandes áreas, es decir, la zona de asentamiento humano y las tierras de uso común, y reflejarlas en el plano interno”.¹⁰

c) De acuerdo con la distribución de las tierras en los ejidos regularizados, predomina la superficie de uso común,¹¹ pero esto se debe más a disposiciones de la ley o las características de la calidad del suelo o las formas como se dio el reparto que a cuestiones relativas a los usos y costumbres de los indígenas. Por ejemplo, de los 4.9 millones de hectáreas ejidales regularizadas en los 803 municipios con 30% o más de población indígena, 70.8% son tierras de uso común; sin embargo, este tipo de tierras ejidales representa alrededor de 90% en los estados de Campeche y Quintana Roo, donde, por disposiciones de la Ley Agraria en su artículo 59, quedó restringida la asignación de parcelas.¹² De igual manera, en los estados del norte del país (Chihuahua, Durango, Nayarit, Sonora) y en Yucatán predominan las tierras de uso común, ya que los núcleos agrarios se componen fundamentalmente de tierras semiáridas; más aprovechables como agostadero que para cultivo (ver Cuadro 2).

¹⁰ *Procede en comunidades*, Procedimiento General Operativo, Sector Agrario, abril de 1998.

¹¹ Si bien los ejidatarios y comuneros decidieron destinar en gran parte sus tierras como de uso común, esto no significa la ausencia de un parcelamiento de tierras, mejor conocido como “económico”.

¹² Impedir el parcelamiento en zonas boscosas y selvas tiene como sentido el criterio de conservación del medio ambiente, se considera que la explotación individual puede llevar a un manejo inadecuado de estos recursos.

Cuadro 2
Distribución de la superficie regularizada en hectáreas

Estado	MCI				MPI			
	Ejidos		Comunidad		Ejidos		Comunidad	
	Parceladas	Uso común	Parcelada	Uso común	Parcelada	Uso común	Parcelada	Uso común
Camp.	4,071	324,974	0	0	0	0	0	0
Chis.	91,382	17,750	348	18,589	109,869	11,024	0	3,082
Chih.	0	392,588	0	0	14,649	577,817	0	11,087
Dgo.	569	37,216	0	22,576	0	0	0	0
Gro.	20,553	29,229	3,072	31,105	34,083	9,799	1,217	9,164
Hgo.	47,173	22,448	1,780	6,659	8,164	16,055	799	5,048
Méx.	7,284	2,388	0	0	40,868	15,714	731	170
Oax.	133,586	43,681	4,319	83,737	71,769	36,901	1,298	34,156
Q. Roo	0	694,020	0	0	0	6,446	0	0
Son.	1,847	83,321	142	33,275	43,946	60,465	0	5,303
Ver.	113,912	2,496	1,904	5,073	187,011	12,683	1,892	31
Yuc.	110,016	793,405	705	223	126,497	138,167	0	0
Suma	530,393	2,443,516	12270	201237	636856	885071	5937	68041
Porcentaje	17.8	82.2	5.7	94.3	41.8	58.2	8.0	92.0

Por el contrario, en Oaxaca, Chiapas, México y Guerrero predominan los ejidos con superficie parcelada, debido en gran parte a que el reparto agrario en el centro del país adquirió características específicas: se dotó a gran cantidad de sujetos agrarios con poca superficie, lo que dio lugar a ejidos pequeños, con muchos sujetos y con predominancia de unidades de producción menores a 5 hectáreas. Esta situación impactó por igual a todos los sujetos beneficiados con el reparto de tierras independientemente de su origen étnico.

Al comparar el promedio de hectáreas por sujeto entre los MCI, MPI y los municipios sin población indígena MSPI¹³ en cinco entidades del centro del país –Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Veracruz–, encontramos variaciones poco significativas, pues los promedios no son mayores a las 2 hectáreas, salvo en Veracruz, donde la cantidad de hectáreas por sujeto en los MSPI es mayor de 3 ha respecto de los MCI y MPI. Tampoco existe un

¹³ MSPI significa municipios con menos de 30% de población indígena respecto del total de la población.

comportamiento por el cual se pueda afirmar que en los MSPI los promedios son siempre mayores que en los MPI y en estos últimos mayores que en los MCI. También existen muchas similitudes al comparar parcelas por sujeto, por ejido y tamaño del predio (ver Cuadro 3).

Cuadro 3
Superficie promedio por sujeto y por ejido

Estado	VARIABLES	MCI	MPI	MSPI
Hidalgo	Ha por sujeto	3.4	1.4	3.4
	Parcelas por sujeto (núm.)	3.2	1.7	1.7
	Parcelas por ejido (núm.)	231	129	188
	Tamaño del ejido (ha)	393	387	730
México	Ha por sujeto	1.1	1.7	2.4
	Parcelas por sujeto (núm.)	2.3	2.6	1.9
	Parcelas por ejido (núm.)	559	568	384
	Tamaño del ejido (ha)	359	466	550
Morelos	Ha por sujeto	2.7	3.4	3.7
	Parcelas por sujeto (núm.)	1.9	2.0	1.9
	Parcelas por ejido (núm.)	507	453	312
	Tamaño del ejido (ha)	769	1,422	842
Puebla	Ha por sujeto	4.1	3.5	3.7
	Parcelas por sujeto (núm.)	2.1	2.1	2.1
	Parcelas por ejido (núm.)	216	227	300
	Tamaño del ejido (ha)	812	919	852
Veracruz	Ha por sujeto	7.5	7.7	10.5
	Parcelas por sujeto (núm.)	1.7	1.7	1.6
	Parcelas por ejido (núm.)	139	134	97
	Tamaño del ejido (ha)	585	590	659

¿La población indígena asigna derechos individuales por igual entre todos sus miembros?

Se asocia a la propiedad de la tierra de la población indígena una redistribución equitativa entre todos sus miembros, lo cual tampoco es cierto.

Existen ejidatarios o comuneros con predios pequeños menores a 5 hectáreas mientras que otros poseen más de 50; por ejemplo, en los MCI, 61.7% de los ejidatarios tiene hasta 5 ha y usufructúa 20% de la superficie con un promedio por sujeto de 2.3 ha. En los MPI, 65% tiene hasta 5 ha, posee 21% de la superficie y el promedio de hectáreas por sujeto es de 2.2. Por el contrario, con más de 25 hectáreas tenemos en ambos tipos de municipios a 3.6% de los ejidatarios y son dueños de 20 y 21.1% de la superficie, respectivamente, y en promedio cada sujeto tiene 40 ha en MCI y 39.7 ha en MPI.

Al igual que en el inciso anterior, encontramos similitudes entre los ejidatarios de los municipios en MCI, MPI y MSPI, especialmente entre los que habitan el centro del país, lo que confirma la apreciación de que las características agrarias de los núcleos con población indígena no son muy diferentes de aquellos que no tienen este tipo de población pero que coinciden estatalmente (ver Cuadro 4).

Cuadro 4

Porcentaje de sujetos por tamaño de predio en los ejidos regularizados

Estado	VARIABLES	MCI (%)	MPI (%)	MSPI (%)
Camp.	Sujetos hasta 5 ha	69.7	0.0	11.4
	Superficie hasta 5 ha	38.4	0.0	1.0
	Sujetos más de 25 ha	0.5	0.0	48.4
	Superficie más de 25 ha	3.2	0.0	77.2
Chis.	Sujetos hasta 5 ha	40.3	24.8	40.9
	Superficie hasta 5 ha	11.1	5.0	12.9
	Sujetos más de 25 ha	5.7	14.5	5.3
	Superficie más de 25 ha	19.5	34.9	21.1
Dgo.	Sujetos hasta 5 ha	84.2	0.0	37.8
	Superficie hasta 5 ha	66.8	0.0	16.7
	Sujetos más de 25 ha	0.0	0.0	1.9
	Superficie más de 25 ha	0.0	0.0	9.8
Hgo.	Sujetos hasta 5 ha	81.6	98.6	82.2
	Superficie hasta 5 ha	54.5	93.1	62.6
	Sujetos más de 25 ha	0.0	0.0	0.05
	Superficie más de 25 ha	0.0	0.0	0.9

continúa

Estado	VARIABLES	MCI (%)	MPI (%)	MSPI (%)
Méx.	Sujetos hasta 5 ha	98.8	97.3	92.9
	Superficie hasta 5 ha	90.7	87.6	70.1
	Sujetos más de 25 ha	0.0	0.0	0.1
	Superficie más de 25 ha	0.0	0.0	4.0
Oax.	Sujetos hasta 5 ha	55.4	61.0	52.1
	Superficie hasta 5 ha	12.7	16.1	12.1
	Sujetos más de 25 ha	6.9	4.7	5.3
	Superficie más de 25 ha	30.3	26.4	26.0
Pue.	Sujetos hasta 5 ha	76.8	82.9	82.3
	Superficie hasta 5 ha	42.5	52.6	54.3
	Sujetos más de 25 ha	0.3	0.4	0.3
	Superficie más de 25 ha	2.6	5.5	3.2
Ver.	Sujetos hasta 5 ha	54.7	52.1	34.1
	Superficie hasta 5 ha	20.5	18.5	9.8
	Sujetos más de 25 ha	1.6	1.6	3.7
	Superficie más de 25 ha	7.8	7.4	12.7

La diversidad de características que guarda actualmente la propiedad de la tierra tiene que ver con las formas que adquirió el reparto agrario. Cabe señalar dos elementos que ayudan a confirmar la apreciación anterior.

a) En marzo de 1929 se fijó la unidad de dotación entre 3 y 24 hectáreas por cada sujeto de derecho agrario y en 1946 tuvo lugar una nueva reforma al Artículo 27 constitucional, según la cual la unidad de dotación no debería de ser menor a 10 hectáreas de riego o su equivalente.

El cumplimiento de estas disposiciones en muchos de los casos no se pudo llevar a cabo, entre otras razones, por las características de los terrenos (calidad de la tierra, topografía, etcétera) o por la falta de tierras para repartir o por la presión demográfica. Estos elementos configuraron algunas de las características de los núcleos agrarios.

b) Con el fin de determinar en qué forma deberían tramitarse las solicitudes relacionadas con la ampliación de ejidos, en julio de 1924 se modificó el

Reglamento Agrario, donde se especificó la extensión y calidad de la unidad de dotación.

Para solicitar la ampliación de sus tierras, los núcleos agrarios tenían que demostrar que las tierras dotadas con anterioridad estuvieran en explotación, que eran insuficientes para el desarrollo colectivo de su población y que estaban en condiciones de explotar mayores superficies. Es decir, se reconoce que muchos núcleos agrarios fueron insuficientemente dotados de tierra. Basta señalar que 29.5% de los expedientes del Archivo General Agrario corresponde a solicitudes de ampliación, mayor en 27 puntos porcentuales a los expedientes de restitución de tierras.¹⁴

¿Existen grandes contrastes entre la propiedad social y la privada en los municipios con población indígena?

Es común afirmar que entre los ejidos, comunidades y propiedad privada existen muchas diferencias y casi ninguna similitud, especialmente entre la propiedad social y la privada, sin embargo, tampoco esto es del todo cierto, si comparamos la superficie promedio por sujetos agrarios, el número de sujetos con hasta 5 hectáreas, la superficie de labor y de agostadero, el total de mujeres respecto al total estatal y la edad promedio, veremos que hay muchas coincidencias (ver Cuadro 5).

¹⁴ Zazil Sandoval *et al.*, *op. cit.*

Cuadro 5
Hectáreas por sujeto de acuerdo con el tipo de tierra

Concepto	MCI	MPI	MSPI
Ejidos			
Hectáreas parceladas por sujeto	7.2	6.9	9.8
Hectáreas de uso común por sujeto	25.8	13.6	31.3
Total de hectáreas por sujeto	33.0	20.5	41.1
% de sujetos hasta 5 hectáreas	61.7	65.0	48.1
% superficie parcelada	19.1	41.3	30.1
Edad promedio (años)	46.5	49.2	51.7
% de mujeres titulares	9.5	16.2	18.7
Comunidades			
Hectáreas parceladas por sujeto	3.2	2.1	8.2
Hectáreas de uso común por sujeto	11.5	10.3	29.9
Total de hectáreas por sujeto	14.7	12.4	38.1
% de sujetos hasta 5 hectáreas	86.5	92.4	71.2
% superficie parcelada	5.9	8.9	10.0
Edad promedio (años)	43.1	44.4	45.6
% de mujeres titulares	15.7	21.2	19.2
Propiedad privada			
Hectáreas de labor por sujeto	5.7	9.1	16.5
Hectáreas de agostadero por sujeto	7.2	5.1	49.6
Total de hectáreas por sujeto	12.9	14.2	66.1
% de sujetos hasta 5 hectáreas	78.0	73.7	56.8
% superficie parcelada	19.6	11.8	5.4
Edad promedio (años)	52.2	52.4	52.7
% de mujeres titulares	18.0	18.7	19.9

Nota: Para realizar el comparativo se igualó la superficie parcelada de los núcleos agrarios con la superficie de labor de la propiedad privada y la de uso común con la de agostadero u otros usos.

La edad de los propietarios privados y el número de mujeres se estimó a partir de la información de Procampo en las entidades, en el caso de ejidatarios y comuneros se obtuvo a partir de la información de *Procede*.

Podemos concluir que la propiedad privada mantiene características muy similares al resto de los tipos de propiedad en los municipios con población

indígena: las tierras son de mala calidad, enfrentan las mismas dificultades para producir, la superficie promedio de los predios es casi la misma y también está presente el minifundio.

Es importante destacar que, además de las características anteriores, en la superficie privada, especialmente en estos 803 municipios, es frecuente la irregularidad jurídica. Los registros públicos de la propiedad por lo general no están actualizados y sus anotaciones no corresponden a la realidad. Una proporción alta de propietarios carece de títulos o no dispone de escritura pública. Esta situación genera conflictos sociales y limita las posibilidades de desarrollo en el campo.

¿Cuáles son las características agrarias más sobresalientes en los municipios con población indígena?

Sujetos agrarios

En los MCI, de los 208 mil 904 sujetos beneficiados por el *Procede*, 67% son ejidatarios, 12.4 comuneros, 8.7 posesionarios y 11.7% avecindados. En los MPI, de 196 mil 523 sujetos agrarios 65.8% son ejidatarios, 5.8 comuneros, 18.3 posesionarios y 15.9% avecindados. También existen 206.7 mil propietarios privados en MCI y 97.5 mil en MPI.

La importancia de cada uno de ellos varía de una entidad a otra; por ejemplo, en Chiapas y Guerrero, a pesar de que apenas se lleva regularizado alrededor de 20% de las comunidades, los comuneros representan más de la mitad de los sujetos beneficiados por el *Procede*, mientras que en el estado de México los posesionarios representan 46.1%, y en Michoacán, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Veracruz los avecindados superan 20% de los sujetos. Los diferentes niveles de presencia de los sujetos agrarios obliga a pensar en acciones diferenciadas en cada entidad. En los casos donde los avecindados representan un número significativo podríamos estar ante dos eventos: presión sobre la tierra al carecer estos últimos de ella o en la posibilidad de llevar a cabo el relevo generacional pues los avecindados, en la mayoría de los casos, son familiares de los ejidatarios, especialmente sus hijos (ver Cuadro 6).

Cuadro 6
Sujetos agrarios por entidad federativa

Estados	MCI					MPI				
	Ejida- tario	Comu- nero	Posesio- nario	Avecin- dado	Prop. privado	Ejida- tario	Comu- nero	Posesio- nario	Avecin- dado	Prop. privado
Camp.	3,907	-	91	351	970	-	-	-	-	-
%	89.8	0.0	2.1	8.1		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Chis.	8,863	4,067	1,622	1,337	16,910	7,641	-	1,021	2,175	5,945
%	55.8	25.6	10.2	8.4		70.5	0.0	9.4	20.1	
Chih.	6,059	-	-	264	607	6,515	-	145	239	1,128
%	95.8	0.0	0.0	4.2		94.4	0.0	2.1	3.5	
Dgo.	634	140	8	1	326	-	-	-	-	-
%	81.0	17.9	1.0	0.1		0.0	0.0	0.0	0.0	
Gro.	4,324	3,044	281	116	2,157	7,455	1,506	1,639	743	2,757
%	55.7	39.2	3.6	1.5		65.7	13.3	14.4	6.6	
Hgo.	6,313	2,063	372	2,257	13,498	7,245	1,645	19	321	19,769
%	77.7	9.8	1.8	10.7		78.5	17.8	0.2	3.5	
Jal.	-	-	-	-	-	91	-	-	12	1,062
%	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	88.3	0.0	0.0	11.7	
Méx.	4,335	-	3,712	-	2,977	5,126	962	18,374	-	10,084
%	53.9	0.0	46.1	0.0		43.9	2.8	53.3	0.0	
Mich.	847	44	137	426	3,840	625	117	354	324	3,963
%	58.3	3.0	9.4	29.3		44.0	8.2	24.9	22.8	
Mor.	764	-	8	-	6	3,126	-	285	249	1,372
%	99.0	0.0	1.0	0.0		85.4	0.0	7.8	6.8	
Nay.	702	1,064	45	2	32	327	46	11	33	43
%	38.7	58.7	2.5	0.1		78.4	11.0	2.6	7.9	
Oax.	4,296	7,663	1,814	4,048	41,648	8,938	2,690	566	3,590	12,682
%	51.4	27.5	6.5	14.6		56.6	17.0	3.6	22.7	
Pue.	6,425	1,112	265	1,701	90,122	8,295	1,607	650	1,354	70,009
%	67.6	11.7	2.8	17.9		69.7	13.5	5.5	11.4	
Qro.	449	-	13	46	1,711	2,343	159	1,097	354	3,418
%	88.4	0.0	2.6	9.1		59.3	4.0	27.8	9.0	
Q. Roo	0,670	-	3	4,152	839	68	-	-	-	532
%	72.0	0.0	0.0	28.0		100.0	0.0	0.0	0.0	
S.L.P.	6,114	5,068	2,592	2,774	2,414	3,460	893	1,886	634	2,424
%	36.9	30.6	15.7	16.8		50.3	13.0	27.4	9.2	
Son.	3,412	662	11	280	2,087	8,780	289	114	2,686	3,966
%	78.2	15.2	0.3	6.4		74.0	2.4	1.0	22.6	
Tab.	-	-	-	-	-	2,849	-	855	2,413	3,769
%	0.0	0.0	0.0	0.0		46.6	0.0	14.0	39.4	
Ver.	14,741	1,050	2,203	4,789	37,707	23,878	467	4,239	11,266	37,058
%	64.7	4.6	9.7	21.0		59.9	1.2	10.6	28.3	
Yuc.	7,112	43	5,122	2,067	9,765	15,145	-	2,803	3,067	4,129
%	83.7	0.1	11.6	4.7		72.1	0.0	13.3	14.6	

Los porcentajes están calculados respecto al total de sujetos del sector social, se excluyen, por lo tanto, a los propietarios privados.

Distribución de la superficie

De los 5.2 millones de hectáreas regularizadas en los 803 municipios con población indígena, 27.1% corresponde a superficie parcelada, poco más de dos terceras partes son tierras de uso común y el resto corresponde a solares urbanos, parcelas con destino específico y parcelas de grupo. Por su parte, de los 5.5 millones de hectáreas de Unidades de Producción privadas, 26.2% es tierra de labor y 73.8% tiene otros usos, principalmente de agostadero.

La distribución de la superficie parcelada y uso común para los núcleos agrarios y de labor y otros usos para la propiedad privada tiene variaciones significativas a nivel estatal. En los MCI y en el caso de la propiedad social, en cinco entidades (Chis., Méx., Mor., S.L.P. y Ver.) la superficie parcelada o de labor es de dos terceras partes o más del terreno ejidal o comunal y en otros nueve estados (Camp., Chih., Dgo., Gro., Nay., Qro., Q. Roo, Son. y Yuc.) la mayor parte de las tierras son de uso común (ver Cuadro 7).

En el caso de la propiedad privada se presenta una situación similar, en Chiapas, Hidalgo, Michoacán y San Luis Potosí la superficie de labor representa más de 60%, mientras que en las otras entidades las tierras de agostadero y otros usos son las que predominan. En los MPI, tanto en la propiedad social como en la privada, se presenta el mismo comportamiento. En síntesis, el destino que se le dé a la tierra no sólo tiene que ver con el tipo de tenencia sino con la calidad del recurso y las disposiciones de la ley, por eso encontramos grandes extensiones de tierras de uso común o de agostadero en el norte del país y en Yucatán donde predominan superficies semiáridas, o en Campeche y Quintana Roo donde por disposiciones de la ley, en los ejidos y comunidades con selvas o bosques, no se puede parcelar.

Los mismos resultados se encuentran en los municipios con menos de 30% de población indígena. En estudios anteriores se había reportado que dos terceras partes de las tierras regularizadas se destinaron como uso común y sólo una tercera parte eran tierras parceladas,¹⁵ por ello se puede concluir que la propiedad de la tierra de los indígenas presenta características muy similares a las de otros grupos sociales.

¹⁵ “Tipología de sujetos agrarios *Procede*”, Héctor Robles, en *Estudios Agrarios*, núm. 4, julio-septiembre de 1996. Dicho artículo fue actualizado con información al 15 de enero del 2000 y se obtuvieron los mismos comportamientos.

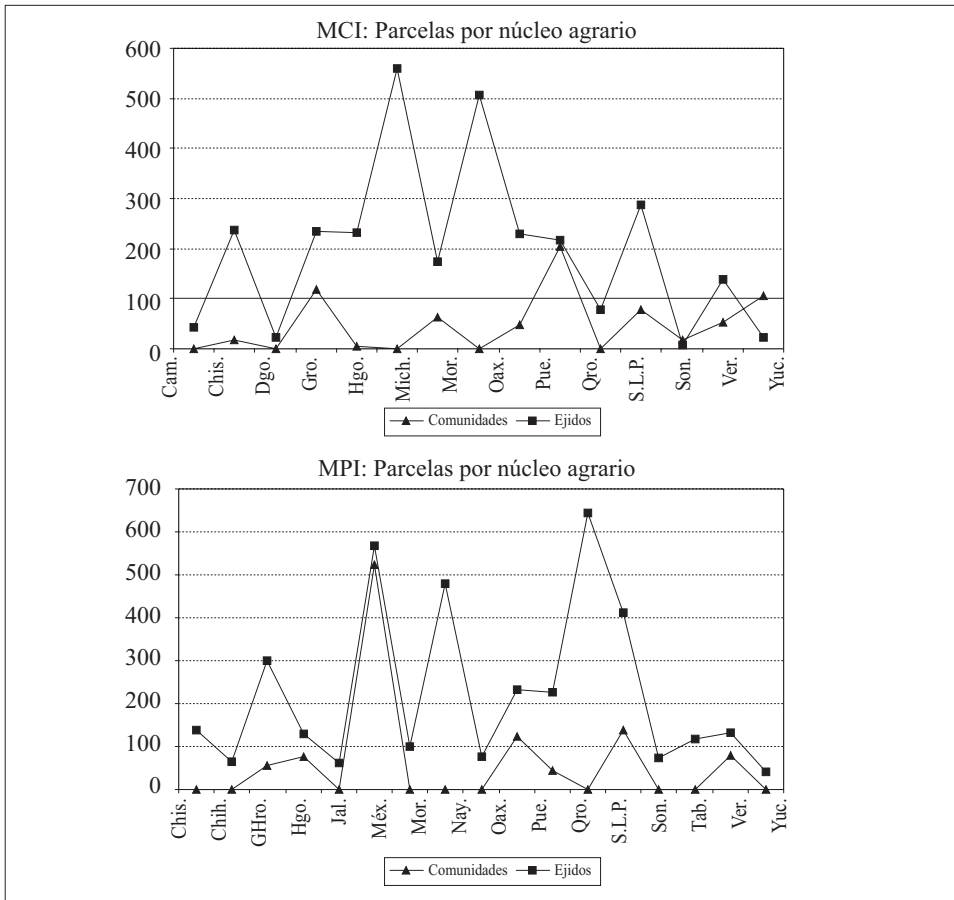
Cuadro 7
Distribución de la superficie por tenencia de la tierra

Estados	MCI				MPI			
	Social		Privada		Social		Privada	
	Parce- lada	Uso común	Labor	Otra	Parce- lada	Uso común	Labor	Otra
Camp.	4,071	324,974	19,339	173,837	-	-	-	-
%	1.2	98.8	10.0	90.0	-	-	-	-
Chis.	91,730	36,339	169,182	104,787	109,869	14,106	152,417	118,728
%	71.6	28.4	61.8	38.2	88.6	11.4	56.2	43.8
Chih.	-	392,588	16,860	67,656	14,649	588,904	39,887	251,599
%	-	100.0	19.9	80.1	2.4	97.6	13.7	86.3
Dgo.	569	59,792	2,053	100,565	-	-	-	-
%	0.9	99.1	2.0	98.0	-	-	-	-
Gro.	23,625	60,334	9,436	7,097	35,300	18,963	10,603	22,846
%	28.1	71.9	57.1	42.9	65.1	34.9	31.7	68.3
Hgo.	48,953	29,107	40,257	20,343	8,963	21,103	52,486	52,766
%	62.7	37.3	66.4	33.6	29.8	70.2	49.9	50.1
Jal.	-	-	-	-	462	4,582	6,836	108,389
%	-	-	-	-	9.2	90.8	5.9	94.1
Méx.	7,284	2,388	3,102	2,479	41,599	15,884	12,675	17,943
%	75.3	24.7	55.6	44.4	72.4	27.6	41.4	58.6
Mich.	5,879	6,077	12,585	7,050	5,974	5,278	32,628	40,154
%	49.2	50.8	64.1	35.9	53.1	46.9	44.8	55.2
Mor.	2,142	102	0	1	10,963	8,851	1,439	1,473
%	95.5	4.5	19.7	80.3	55.3	44.7	49.4	50.6
Nay.	-	45,658	883	9,837	1,014	53,021	103	20,998
%	-	100.0	8.2	91.8	1.9	98.1	0.5	99.5
Oax.	137,905	127,418	133,764	247,654	73,067	71,057	58,910	98,515
%	52.0	48.0	35.1	64.9	50.7	49.3	37.4	62.6
Pue.	25,871	25,224	150,128	222,956	30,100	54,258	113,627	143,726
%	50.6	49.4	40.2	59.8	35.7	64.3	44.2	55.8
Qro.	665	10,048	1,735	37,077	15,675	9,898	7,628	12,684
%	6.2	93.8	4.5	95.5	61.3	38.7	37.6	62.4
Q. Roo	-	694,020	20,720	132,386	-	6,446	7,191	58,556
%	-	100.0	13.5	86.5	-	100.0	10.9	89.1
S.L.P.	52,099	9,255	62,131	19,993	23,626	1,815	31,642	16,583
%	84.9	15.1	75.7	24.3	92.9	7.1	65.6	34.4
Son.	1,989	116,596	31,980	86,822	43,946	65,768	69,783	20,537
%	1.7	98.3	26.9	73.1	40.1	59.9	77.3	22.7
Tab.	-	-	-	-	20,566	8,278	38,791	12,444
%	-	-	-	-	71.3	28.7	75.7	24.3
Ver.	115,816	7,569	140,771	134,034	188,903	12,714	254,916	303,321
%	93.9	6.1	51.2	48.8	93.7	6.3	45.7	54.3
Yuc.	110,721	793,628	170,549	594,160	126,497	138,167	245,087	193,407
%	12.2	87.8	22.3	77.7	47.8	52.2	55.9	44.1

Superficie parcelada y de labor

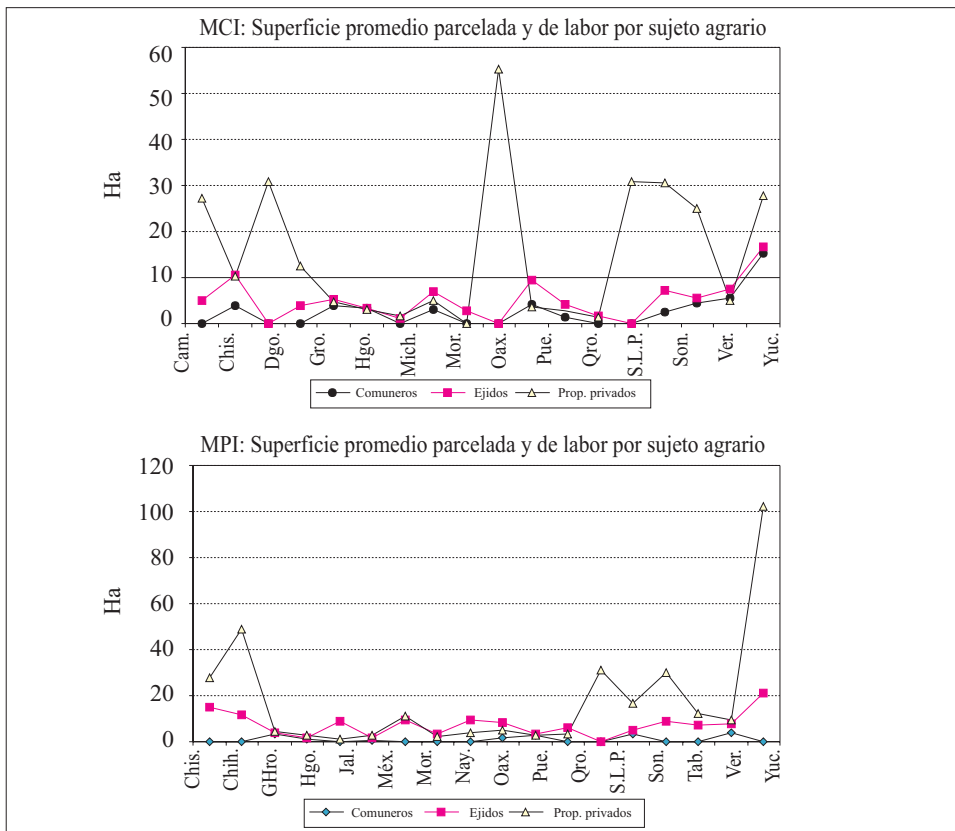
En los MCI el promedio de parcelas es de 181 en ejidos y 209 en comunidades, mientras que en los MPI son 175 y 195, respectivamente. Sin embargo, en los ejidos de México, Morelos y Querétaro superan las 450, mientras que en Campeche, Durango, Chihuahua, Quintana Roo, Sonora y Yucatán casi no existen por tener gran parte de selva tropical con las restricciones legales a las que se han aludido o por ser terrenos semiáridos (ver gráfica).

Gráfica 2
Número de parcelas por núcleo agrario



En los MCI, en promedio los ejidatarios tienen 7.2 ha, los comuneros 3.2 y los propietarios privados 5.7. En los MPI los promedios son 6.9, 2.1 y 9.1 hectáreas, respectivamente; sin embargo, en los estados del centro del país, independientemente del tipo de tenencia de la tierra, la superficie promedio es menor a las 4 ha y en consecuencia las condiciones para la producción son sumamente limitadas. Problema que se agudiza al tomar en cuenta que los predios están además fraccionados en varias parcelas. Este fenómeno se verá agudizado en un futuro¹⁶ (ver gráfica).

Gráfica 3
Superficie promedio parcelada y de labor por sujeto agrario

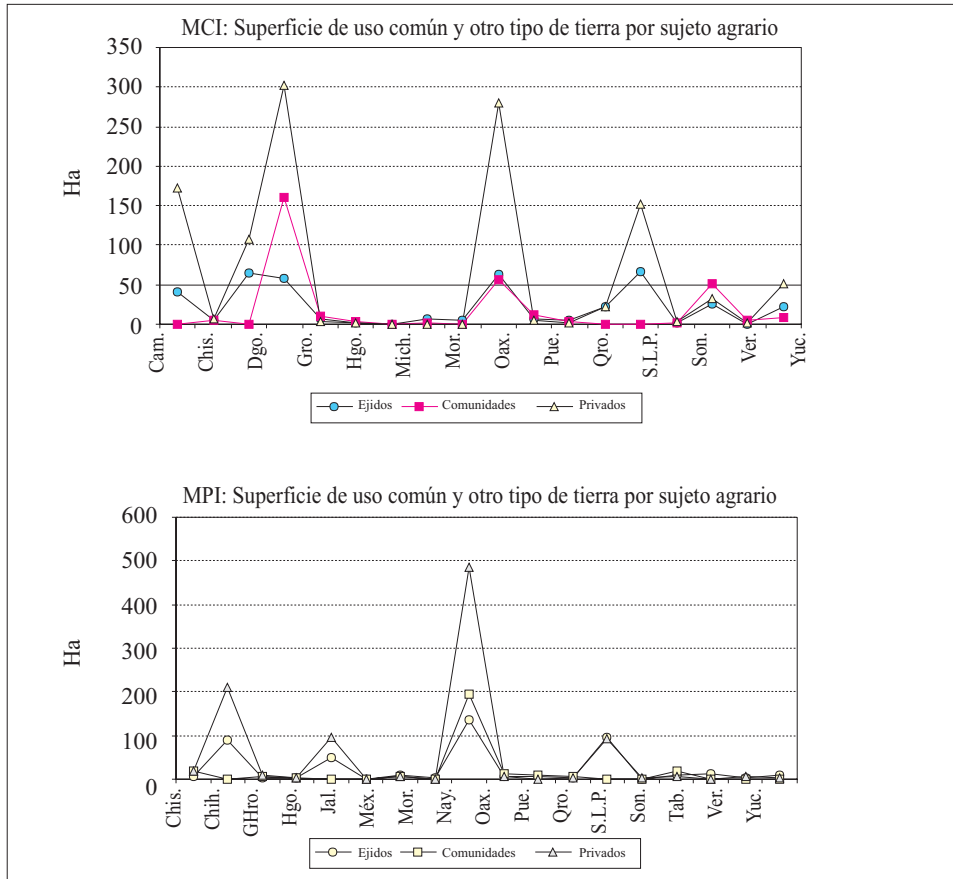


¹⁶ Para ver más detalles sobre fraccionamiento y minifundio consultar “Minifundio y fraccionamiento de la tierra ejidal parcelada”, Gloria Artis Espriu, en *Estudios Agrarios*, núm. 8, 1997.

Superficies promedio de uso común y otros usos

En los MCI, el promedio de superficie de uso común u otros usos por sujeto es de 25.8 ha por ejidatarios, 11.5 ha por comunero y 7.2 ha por propietarios privados. En los MPI los datos correspondientes son: 13.6, 10.3 y 5.1 ha. Al analizar la información por entidad encontramos variaciones significativas, en algunos estados del centro del país los promedios no superan las 2 ha, mientras que en el norte, así como en Campeche y Quintana Roo, alcanzan como mínimo 40 hectáreas (ver gráfica).

Gráfica 4
Superficie de uso común y otro tipo de tierra por sujeto agrario

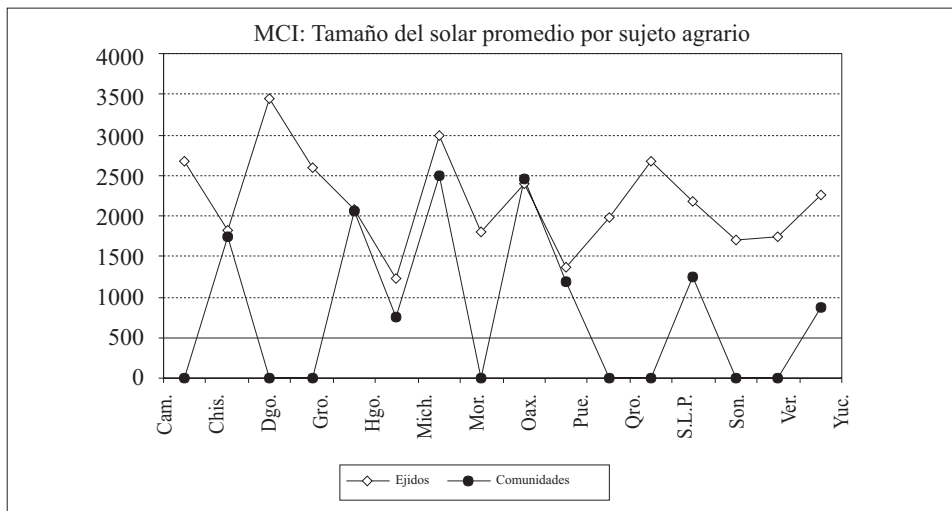


Tamaño del solar

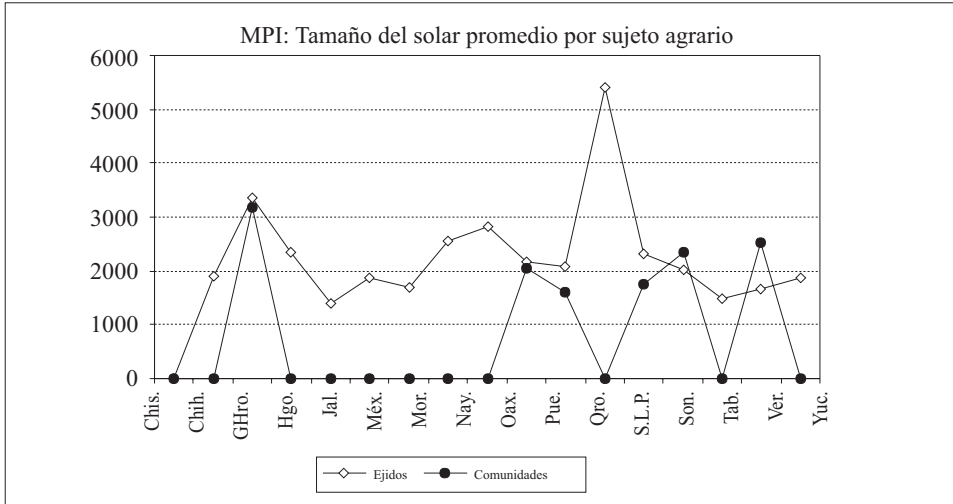
Para algunos funcionarios e investigadores de lo agrario no es factible el otorgamiento de solares y menos aún de títulos de propiedad porque va en contra de los “usos y costumbres indígenas”. Evidentemente persiste un error, es posible otorgar títulos de solar urbano en las comunidades, lo cual no es nuevo ya que desde 1940 existen las resoluciones presidenciales de segregación de zona urbana en las comunidades y la entrega de certificados, primero, y posteriormente títulos de solar urbano.

En los MCI, el promedio del tamaño de los solares de los ejidatarios es de mil 993 m² y el de los comuneros mil 683 m², mientras que en los MPI los promedios respectivos son mil 965 m² y mil 962 m². A nivel estatal, el tamaño de los solares varía; en Chihuahua, Durango y Quintana Roo pasa los 2 mil 500 m², mientras que en Hidalgo y Yucatán no alcanza los 1,000 m² y, por lo tanto, se reduce la posibilidad de aprovechar este espacio en la producción de traspatio, que es de gran relevancia para la familia campesina (ver gráfica).

Gráfica 5
Tamaño del solar promedio por sujeto agrario



continúa



Conclusiones

- La propiedad de la tierra de los pueblos indígenas se puede dar en las tres formas de propiedad: nacional (terrenos nacionales o baldíos), privada y social. Predomina la propiedad ejidal, lo que se debe a la ausencia de normas y procedimientos en las primeras décadas del siglo pasado para el reconocimiento y restitución de tierras de bienes comunales y a las dificultades que existían en los Códigos Agrarios para que los pueblos pudieran demostrar la fecha y forma del despojo de sus tierras o que contarán con sus títulos primordiales.

- No todas las comunidades como forma de tenencia de la tierra se componen sólo de población indígena y ni todos los indígenas tienen en propiedad la tierra bajo esta forma. El procedimiento para el Reconocimiento o Confirmación de Bienes Comunales está asociado al concepto de pueblos que guardan el “estado comunal” y no al concepto “pueblos indígenas”.

- Existe gran diversidad de formas de usufructo de la tierra por parte de la población indígena por lo que no se puede hablar de características propias que la identifiquen y la diferencien de la forma en que el resto de la pobla-

ción rural posee la tierra, por lo que no se puede afirmar que las tierras que poseen los indígenas son principalmente de uso común, que no se asignan superficies parceladas en propiedad o que en la asignación individual de las tierras predomina un criterio de equidad; es decir, que todos tienen los mismos derechos y la misma cantidad de tierras.

- No se presenta una tendencia que permita señalar que las superficies promedio por sujeto, el tamaño del ejido, el destino de las tierras de los núcleos agrarios de MCI, por ejemplo, sean siempre mayores o menores que en los núcleos de los MPI o del resto de los municipios del país. Tampoco se puede concluir que las unidades de producción privadas son siempre mayores que las de ejidatarios y comuneros.
- El reparto agrario en el centro del país adquirió características específicas: se dotó a gran cantidad de sujetos agrarios con poca superficie, lo que dio lugar a ejidos pequeños con muchos sujetos y con predominancia de unidades de producción pequeñas. En el norte y la Península de Yucatán se presentan características diferentes: ejidos con grandes extensiones y tierras principalmente de uso común, pocos sujetos y superficies promedio en muchos casos mayores a las 10 hectáreas. No obstante, existen muchas similitudes en la estructura agraria interior de los estados, independientemente del régimen de propiedad y de la condición étnica.
- Las características de la propiedad de la tierra se vieron influenciadas por la forma en que se dio el reparto de tierras, las disposiciones legales establecidas en los diferentes Códigos Agrarios y por las restricciones para asignar derechos en selvas o bosques, de acuerdo con el artículo 59 de la Ley Agraria.