

ANÁLISIS ALEJANDRA DE MARIA Y CAMPOS ORRICO*

El acceso de las mujeres rurales a la tenencia de la tierra: el caso de México**

La feminización de la tierra —el acceso de las mujeres a la tenencia— es un fenómeno que viene impactando de forma importante en el ámbito rural; en diferentes niveles, el aumento del interés femenino a acceder a los medios de producción rural ha dado muestras positivas de la capacidad y el liderazgo que el acceso a la tierra representa para ellas.

El acceso a la tierra como estrategia para el desarrollo de la mujer rural

En primer término, estoy segura que coincidimos en que existe una unidad entre el concepto del desarrollo y la tierra; hay una especial vinculación de la tenencia territorial en todos los órdenes de la vida social, tanto económica, como social, cultural, etcétera; la tenencia de la tierra y su aprovechamiento, por cualquier medio y en todas sus vocaciones, está omnipresente en la consecución de los más altos fines de la Nación, de las entidades públicas, de las estructuras sociales, y por encima de todas, de la familia.

Como en otros aspectos, pero en el campo de forma especial, esta siempre presente la cuestión del género; la ascendente participación de la mujer rural en la tenencia de la tierra redonda en la importancia de que la mujer mantenga esa vinculación entre el desarrollo y la tierra, que ella logre y mantenga su oportunidad estratégica en la vida familiar, ya sea como sostén económico, tanto individual como colectivo, al mismo tiempo que como medio para la prevalencia de la mujer en su entorno social, con una posición de

* Licenciada en Derecho por la Universidad Panamericana, con Especialidad en Derecho Financiero por la misma Universidad. Directora General de Estudios y Publicaciones de la Procuraduría Agraria.

** Texto presentado en el Congreso Internacional de las mujeres rurales "Estrategias para su Desarrollo", organizado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer y por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-México, los días 12 y 13 de octubre de 2005.

influencia y liderazgo; en otras palabras, como un nuevo matriarcado con un sentido positivo, y de ninguna manera misógino, sino que responda a las nuevas necesidades del campo.

Reconozcamos que la feminización de la tierra es un fenómeno actual, generado en una parte, por la migración de los jóvenes campesinos hacia el vecino país del norte o hacia las ciudades; pero también contribuye el aumento del interés femenino a acceder a los medios de producción rural ante el desinterés que en sí mismo se presenta en la juventud por el trabajo del campo, ante el rechazo por una actividad riesgosa y entendida como de menor nivel.

Casi podríamos afirmar que lo que ha venido sucediendo, es que las mujeres rurales literalmente se tropiezan con la tierra, por lo que no hay más remedio que trabajarlas.

El acceso a la tierra en México

Tomando como punto de partida la vigencia del Estado que nace con la Constitución Política que nos rige, en nuestro país, el acceso a la tierra se ha conformado por diversas vías, atento al especial proceso de conformación de la propiedad rural, resultado de su paulatina acumulación en pocas manos.

Este proceso nace con el descubrimiento y conquista de Mesoamérica por la corona española, que aunque dispuso respetar la propiedad de las comunidades indígenas, también constituyó formas de titularidad de la tierra para los españoles; de esta manera, se concedieron mercedes reales otorgando Caballerías, Peonías, pasando por la Encomienda, hasta llegar a la Hacienda y finalmente, los grandes latifundios.

Este proceso de concentración de tierras, en detrimento de la gran masa campesina, generó el caldo de cultivo para los postulados revolucionarios, dando paso al reclamo de la tierra en la gesta armada de principios del siglo pasado, que finalmente diera lugar a la redistribución de la tierra o reforma agraria.

Por otro lado, a la par del reparto agrario que constituyó a los ejidos, y restituyó o confirmó a las comunidades, subsistió el régimen de la propiedad privada plena o pequeña propiedad, en una coexistencia no exenta de tribulaciones y posturas enfrentadas.

Por la vía de la propiedad privada

La propiedad privada, prevista en el Artículo 27 de la Constitución Política, se constituye a partir de la propiedad originaria de la Nación, quien transmite el dominio de las tierras comprendidas dentro del territorio nacional en favor de los particulares.

Este régimen se conforma con los elementos establecidos por el Derecho Civil, consistentes en los derechos de uso, usufructo y disposición, es decir con la capacidad más amplia para su aprovechamiento y transmisión, y solo con las limitaciones previstas en la ley.

Es preciso tener claro que la conformación de la propiedad privada no es un proceso de acceso a la tierra con cargo al Estado, sino que tiene lugar en un contexto del mercado inmobiliario; aún hoy, en el caso de los terrenos nacionales, superficies que permanecen en el patrimonio de la Nación, su enajenación es a título oneroso, salvo ciertas excepciones previstas en la Ley Agraria.

Por la vía del reparto agrario

La denominada propiedad social se constituye también a partir del Artículo 27 de la Constitución Política; es una modalidad de la propiedad privada, producto del proceso de redistribución de la tierra o reforma agraria, constituyendo los ejidos y comunidades agrarias, mediante la afectación de la propiedad privada ociosa y de los excedentes a los límites de su extensión determinadas por la ley.

Bajo dicha modalidad, la propiedad corresponde a los núcleos agrarios, quienes tienen personalidad jurídica y patrimonio propios; se subdividen internamente en tierras del asentamiento humano; tierras parceladas; y tierras de uso común.

Los derechos de uso y usufructo de las parcelas corresponden a sus integrantes, titulares de aquellas, quienes podrán realizar cualquier tipo de contrato para su aprovechamiento. En el caso de las tierras de uso común, el aprovechamiento les corresponde de manera proporcional en partes alícuotas. Los solares urbanos de las zonas urbanas corresponden en propiedad privada a los ejidatarios.

El reparto de la tierra nace como una obligación del Estado, para con los núcleos de población carentes y solicitantes de ellas, a costa de la propiedad privada ya constituida y, en algún momento, de las tierras propiedad de la Nación.

Como señalamos, fue una demanda campesina en la revolución, ante el latifundismo que prevalecía a principios del siglo pasado. Inicia con la primer ley agraria del país, del 6 de enero de 1915, y concluye con la reforma al Artículo 27 de la Constitución Política en 1992, en la que se determina la conclusión del reparto de tierras y se inaugura una nueva etapa de la cuestión agraria, en que se privilegia la consolidación de la propiedad social constituida y el proceso de desarrollo agrario.

Durante este proceso, si bien no existió una política específica de fomento a la mujer rural, lo cierto es que al menos la Ley Federal de Reforma Agraria, antecesora de la actual Ley Agraria, establecía que tenían capacidad para obtener tierras los campesinos, hombres o mujeres, que reunieran determinados requisitos (artículo 200), de lo que se colige que al menos en esa última etapa, la mujer guardaba una condición semejante a los hombres en la posibilidad de acceder a la dotación de tierras.

Por otro lado, la misma legislación citada estableció la constitución obligada de la Unidad Agrícola Industrial para la Mujer o UAIM, unidades de dotación que cada ejido debía destinar al establecimiento de una granja agropecuaria y de industrias rurales explotada colectivamente por las mujeres del núcleo agrario que no fueran ejidatarias (artículo 103), como una vía para la canalización del trabajo femenino en el núcleo.

Los ejidos, las comunidades y la pequeña propiedad. Distribución del territorio nacional

Concluido el reparto de la tierra en 1992, deja de existir el antagonismo entre las formas de propiedad privada y social, siendo ambas reconocidas plenamente por la Constitución, dando paso a la etapa de la consolidación mediante el ordenamiento y regularización de la propiedad ejidal y comunal, para sentar las bases del desarrollo rural integral.

La propiedad social se conforma por 29,942 núcleos agrarios, de los cuales aproximadamente 27 mil son ejidos y 2 mil y pico restantes son comunidades, integrando a 3.5 millones de ejidatarios y comuneros. La superficie que la conforma es de 103.5 millones de hectáreas, lo que significa el 52% del territorio nacional.

Por otro lado, el 38% del territorio es pequeña propiedad, con aproximadamente 1.6 millones de titulares; el restante 10% lo constituyen los cuerpos de agua, las zonas federales, vías de comunicación y asentamientos humanos.

El acceso a la tierra después del reparto agrario

Concluido el reparto agrario, culmina el acceso a la tierra por la vía de la acción del Estado, a través de la dotación, la restitución, y el reconocimiento y titulación de tierras; como medio para cumplir el mandato constitucional de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública. De esta suerte, la obligación del gobierno, los procedimientos legales y las instituciones encargadas del cumplimiento de este imperativo, quedan liquidados.

Por otro lado, subsiste el compromiso oficial de mantener y preservar las formas de tenencia de la tierra existentes a la fecha.

Por consecuencia, solo subsiste la posibilidad de constituir posesión y propiedad de tierras rurales, a través de cinco vías específicas: la vía contractual, entre personas, sujetas a las características y modalidades que la ley agraria determina; por medio de la constitución voluntaria de ejidos que prevé la ley (artículo 90); y me-

diante la sucesión que en la materia se ha previsto sobre los bienes y derechos de orden agrario (artículo 17).

Para apoyar estas cinco vías de acceso a la tierra, el sector agrario tiene a su cargo algunos programas, como veremos a continuación.

El acceso vía contractual

La ley de la materia establece el derecho de los sujetos agrarios a enajenar y celebrar cualquier tipo de operación contractual sobre sus derechos de uso y usufructo parcelario y de la parte proporcional de las tierras de uso común; de esta suerte, la mujer rural tiene en un primer término expeditas las formas contractuales para acceder a la tierra de propiedad social.

Desde luego, en todo caso, es indispensable sujetarse a las características y modalidades que la ley agraria determina, de tal suerte que la mujer rural requiere de una orientación y asesoría oportuna y puntual. Para ello, cuenta con la Procuraduría Agraria, institución que tiene la obligación de prestársela como servicio social, y cuenta con una vasta red de delegaciones y residencias en todo el país, contando con la atención de los visitadores y abogados agrarios de su estructura.

Este servicio social está contemplado dentro del programa de organización agraria básica, en el que se proporciona la asesoría a los sujetos agrarios que la requieran para el orden interno, como la renovación de los órganos de representación y vigilancia, el reglamento interno ejidal o estatuto comunal, entre otros aspectos, y desde luego, la celebración de relaciones contractuales.

En las referidas operaciones contractuales podemos señalar a manera de ejemplo, dentro de la más amplia variedad que permite la ley, desde la compraventa de derechos parcelarios, el arrendamiento, la aparcería, mediería, pastoreo, comodato, fideicomisos, asociación en participación, entre otros.

La relaciones contractuales en el campo han dejado de ser simplificadas y menos aún las que implican propiedad social; para ello, deben ser tomados en cuenta aspectos complejos como los de la personalidad y las limitaciones en la duración que exige la ley, e incluso, cuando se trata de tierras de uso común, el acuerdo de asamblea; en muchos casos, es conveniente su inscripción en el Registro Agrario Nacional. Aquí destacamos pues, la adecuada asesoría que brinda la Procuraduría Agraria.

Fundado en este proceso contractual, en especial en el de la renta y compra de parcelas ejidales, la Secretaría de la Reforma Agraria ha implementado el Programa Joven Emprendedor y Fondo de Tierras.

No abordaré mucho sobre este programa, atento a que quien me antecedió en la exposición ya lo hizo; baste recordar que es una propuesta para resolver los dos procesos negativos que se han venido presentado en el campo; por una parte, la emigración de los y las jóvenes de sus poblados de origen, al no encontrar oportunidades de vida y en particular, sobre el acceso a la tierra, que les permita arraigarse; por otra, el del envejecimiento de la tierra, es decir, la permanencia del campesino mayor en el trabajo del campo, bajo sistemas arcaicos, de escasa productividad, debido principalmente al cansancio o la tradición en el cultivo, y al no poder transmitir su parcela en vida, que le pueda dar las alternativas para un retiro digno.

Del total de jóvenes emprendedores capacitados, 4,570, el 40% son mujeres.

De cualquier manera, este relevo generacional se basa en la relación contractual de arrendamiento o enajenación de derechos parcelarios, dónde una vez más, se requiere una adecuada asesoría legal.

El acceso vía constitución de ejidos

Como ya señalamos, en 1992 se cancela el reparto agrario; pero esta cancelación no alcanza a la posibilidad de constituir nuevos eji-

dos; para esto, quiso el legislador dejar abierta la puerta legal que permitiera continuar con la constitución de propiedad social en la figura de los ejidos.

De tal suerte que la aportación de tierras por al menos veinte individuos, hombres o mujeres, mediante escritura pública y con proyecto de reglamento interno, permite la conformación de una sociedad de personas, como lo es el ejido, con patrimonio y personalidad jurídica propia, el cual deberá ser inscrito en el Registro Agrario Nacional.

Es esta una nueva posibilidad de acceso de las mujeres a la tierra, aunque por la vía contractual, como se desprende del texto legal; como no siempre es previsible que cuenten con todos los respaldos, en especial las mujeres, desde luego requiere también de apoyos y financiamientos, que de ninguna manera se alcanzan fácilmente, haciendo necesaria la intervención de instituciones de servicio oficiales.

El acceso vía sucesión agraria

Como mencionamos, en materia agraria existe un régimen especial en el tema de la sucesión de bienes o derechos (artículo 17); los sujetos agrarios tienen derecho a designar quien deba sucederles en su bienes sujetos a esta modalidad de la propiedad, para lo cual pueden elaborar una lista especial que tendrá que depositarse ante el Registro Agrario Nacional, o bien, hacer la designación ante Notario Público, a ambos documentos se les conoce como testamento agrario.

En el caso de que no se otorgue el testamento agrario o lista de sucesión, la ley establece un orden legal de sucesión; la restricción que establece la ley es la sucesión de un solo individuo, puesto que existe el principio de indivisibilidad de las parcelas.

Tanto en la sucesión legítima como la legal, es decir, por testamento o por la ley, no existe limitante alguno para que se incluyan a las mujeres, de tal suerte que hoy por hoy constituye una de

las principales fuentes de acceso de ellas a la tierra, dado que un gran número de los titulares señalan en primer término a sus cónyuges.

La Procuraduría Agraria tienen a su cargo la operación del programa Hereda, que tiene por objeto estimular a los sujetos agrarios a otorgar su lista de sucesión, contando para ello con los servicios de asesoría y gestoría, en los propios núcleos agrarios y ante el Registro Agrario Nacional.

Dicho programa forma parte a su vez de la organización agraria básica, que permite prevenir futuros conflictos en el campo por las controversias sucesorias, especialmente en el caso, que ya dijimos, solo permite beneficiar a un solo individuo.

El acceso vía reconocimiento de derechos por la Asamblea ejidal o comunal

La Asamblea General de los ejidos y comunidades agrarias es la máxima autoridad interna que cuenta con la facultad de reconocer derechos sobre la tierra a hombres y mujeres, en los términos del artículo 23, fracciones II y VIII, de la Ley Agraria.

A su vez, en el artículo 56 de la referida Ley se prevé la posibilidad de que la asamblea reconozca las posesiones de hecho y por consecuencia crea una nueva figura jurídica de tenedores de tierra conocidos como poseionarios.

En consecuencia, como forma de acceso a la tierra, la mujer campesina tiene la posibilidad de ser reconocida como ejidataria o comunera por la asamblea del núcleo agrario, a todas las prerrogativas legales que ello implica; adicionalmente también puede acceder a la tierra bajo la figura de poseionaria acorde a los procedimientos que la Ley prevé.

Es a través del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) que se formaliza la regularización de derechos de poseionarios.

El acceso mediante la prescripción adquisitiva parcelaria

Finalmente, no puede soslayarse como vía de acceso de la mujer campesina a la tierra la de carácter jurisdiccional, a través del juicio agrario que plantee la prescripción adquisitiva de unidades parcelarias, autorizada por el artículo 48 de la Ley Agraria.

El derecho que puede asistir a la mujer deriva de la posesión de parcelas en un plazo de cinco años cuando esa posesión sea de buena fe o diez años cuando lo sea de mala fe; en todo caso, será el Tribunal Unitario Agrario de la adscripción el que deberá emitir la sentencia que constituirá el reconocimiento de titularidad.

La mujer rural indígena

Aunque implícita su alusión en los apartados anteriores, es menester señalar que la mujer rural indígena tiene una connotación particular en el tema del acceso a la tierra; debemos mencionar que los usos y costumbres en las comunidades no siempre permiten, y en algunos casos, hasta reprimen esta posibilidad.

Desde luego, la ley no hace diferencia alguna, por lo que existe plena igualdad ante ella del acceso a la tierra en los esquemas anteriores.

Estimamos que conforme se avance en la integralidad, estaremos en condiciones de lograr una mayor apertura a la tenencia de la tierra.

Conclusiones

El acceso a la tierra derivado de la gesta revolucionaria tuvo lugar por virtud de mandato constitucional que señalaba la distribución equilibrada de la riqueza, a través del reparto de la tierra.

El acceso de las mujeres a la tierra es un proceso que ha venido en aumento, alimentado principalmente por la migración de los hombres a otro país o a las ciudades.

Sin embargo, esto ha permitido que la mujer tenga un despegue en la capacidad de liderazgo personal y familiar.

Por ello, ya no es real una visión machista en el campo, cuando menos por lo que a la tenencia de la tierra se refiere.

El acceso a la tierra, por la vía de la acción del Estado, ha concluido en definitiva, dando paso a una nueva etapa en la consolidación de la propiedad social y el desarrollo agrario.

Solo subsisten como vías de acceso a la tierra:

- a) La del orden contractual, en cuya asesoría se cuenta con la Procuraduría Agraria, y el soporte de un nuevo programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras que apoya financieramente el relevo generacional y el retiro digno;
- b) La de constitución de nuevos ejidos, de forma voluntaria y con la aportación de tierras de sus interesados; y
- c) La vía sucesoria agraria, como consecuencia del fallecimiento de los titulares parcelarios, por medio de la lista de sucesión o el orden legal que prevé la ley.

La mujer indígena aún presenta más limitaciones para su acceso a la tierra, en muchas ocasiones por los usos y costumbres de sus comunidades.

Por último, sólo me resta señalar que tenemos un largo trecho que recorrer en este tema, pero es claro que la mujer rural está llamada a tener un papel más importante en el campo mexicano; como dijimos, un nuevo matriarcado positivo.

