Estudios Agrarios

número 20 2002

Revista de la

Procuraduría Agraria

SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA | SRA

PROCURADURÍA AGRARIA

ESTUDIOS AGRARIOS

AÑO 8. NÚM. 20, NUEVA ÉPOCA MAYO-AGOSTO 2002

DIRECTORIO

Maria Teresa Herrera Tello

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA

Jesús Mario Garza Guevara

SUBSECRETARIO DE POLÍTICA SECTORIAL

Gilberto José Hershberger Reyes

SUBSECRETARIO DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL

Isaías Rivera Rodríguez

PROCURADOR AGRARIO

Carlos Alberto Morales Rizzi .

SUBPROCURADOR GENERAL

Joaquín Contreras Cantú

DIRECTOR EN JEFE DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL

Wendy Quintero Gallardo

DIRECTORA GENERAL Y DELEGADA FIDUCIARIA ESPECIAL DEL FIFONAFE

CONSEJO EDITORIAL: Ramón Valdivia Alcalá, José Félix Hoyo Arana, Jaime Matus Gardea, Rosario Pérez Espejo, Roberto Escalante Semerena, Sergio Sarmiento Silva, Natividad Gutiérrez Chong, Fernando Lozano, Carlos Durand Alcántara, Gisela Espinosa Damián, Vicente Javier Aguirre Moreno, Othón Baños Ramírez, Reyna Moguel Viveros, Ernesto Camou Healy. Boris Marañon, María Cristina Núñez Madrazo, Andrés Fábregas Puig, Hubert C. de Grammont, Guillermo Zepeda Lecuona, Pedro Antonio Villezca Becerra, Félix Vélez Fernández Várela, Jonathan Molinet Malpica, Margarita Flores de la Vega, Thierry Linck, Klaus Deininger, José Luis Ávila Martínez, Gustavo Gordillo de Anda, Alberto Reyes Ibarra, José Luis Krafft Vera, Jesús Velasco Mata, Félix Arredondo Ortega, Cassio Luiselli, Carlos Zolla Luque.

DIRECCIÓN y EDICIÓN

Director General de Estudios y Publicaciones: Francisco Javier Bravo Ramírez
Editor: Alberto Mc Lean
Diseño:Martha Rosalba Pérez Cravíoto
Formación: PECOCA Impresos, S.A de C.V.

Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria es una publicación cuatrimestral. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo Núm. 003330/95. Certificado de Licitud de Título Núm. 9107. Certificado de Licitud de Contenido Núm. 6427. Distribuida por la Procuraduría Agraria. Editor responsable: José Luis Monroy Flores.
Las opiniones vertidas en los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente el criterio editorial de la revista, ésta se reserva el derecho de modificar los títulos. Los artículos sin firma corresponden al equipo de redacción de la Dirección General de Estudios y Publicaciones de la Procuraduría Agraria. Toda reproducción total o parcial deberá mencionar la fuente.

La correspondencia debe dirigirse a:
Dirección General de Estudios y Publicaciones
Revista Estudios Agrarios
Procuraduría Agraria
Palacio Nacional, Patio Central, Cuarto piso
Col. Centro, C.P. 06000, México, D.F.
Teléfonos: 5522 7528, 5522 2004, 5518 6912. 5542 1322
Fax: 55222004.55186912

E-maíl: dgep@pa.gob.mx
Consúltenos en Internet:
http://www.pa.gob.mx

DR © 2002 Procuraduría Agraria
Motolinía 11, Col. Centro, C.P. 06000, México, D.F.

ISSN 1405-2466

Esta edición consta de 2,500 ejemplares y se terminó de imprimir en el mes de octubre de 2002 en PECOCA Impresos, S.A. de C.V., México, D.F.

Índice

Editorial **5**

Catálogo de derechos agrarios
Isaías Rivera Rodríguez **9**

Necesidad de la codificación de un Código Agrario sustantivo y adjetivo
Luis Alberto Jiménez Paredes **29**

Agua y agricultura: paradojas de la gestión descentralizada de la gran irrigación
Sergio Vargas Velázquez **61**

Gestión social del agua y cambio agrario en el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca
Yanga Villagómez Velázquez 83

El compromiso social del Visitador
Gustavo Molina López 125

El agua, fuente de seguridad alimentaria 16 de octubre, Día Mundial de la Alimentación 141

Congreso Nacional de Derecho Agrario Sustentable 2002 145

"Servir con Lealtad a la Nación": María Teresa Herrera Tello, Secretaria de la Reforma Agraria
Día del Abogado
Monterrey, Nuevo León 153

Bibliograrias 155

Editorial

Los procesos de recomposición del panorama político en México han comenzado ha generar procesos enfocados hacia la reactivación de la productividad en el mundo rural, la cual no debe pasar por alto el tema del agua: ese bien, otrora inagotable, es la base fundamental de cualquier actividad agrícola; sin ese recurso no existe posibilidad alguna de reactivación productiva. Por ello, el tema del agua se ha vuelto ineludible para toda sociedad hoy en día; la nuestra no se encuentra ajena al debate y a la propuesta de posibles soluciones que ayuden a que ese preciado recurso no se extinga.

Este año 2002, la FAO dedica su Día Mundial de la Alimentación al agua, bajo el lema: "El agua, fuente de seguridad alimentaria"; por nuestra parte, Estudios Agrarios presenta dos artículos relativos al tema del agua, como una forma de sumarse a la celebración —y general preocupación— sobre este recurso.

Comenzamos este número con el trabajo "Catálogo de derechos agrarios" de Isaías Rivera Rodríguez, el cual ofrece una guía sobre los derechos que corresponden a los sujetos agrarios, facilitando su consulta en la Ley Agraria; el autor hace la distinción entre la titularidad de los derechos agrarios que corresponden en lo individual a los ejidatarios y comuneros, y los que de manera colectiva o como personas morales atañen a los ejidos y comunidades: hace una relación sistematizada a partir del análisis específico de la materia, de donde se desprenden los referidos derechos.

Continuando con el tema del derecho agrario, Luis Alberto Jiménez Paredes presenta su ensayo "Necesidad de la codificación de un Código Agrario sustantivo y adjetivo", en el cual afirma que existen algunas razones que defienden la creación de una codificación sustantiva y adjetiva del derecho agrario en México: una de ellas es la estructura de la tenencia y propiedad de la tierra en nuestro país; otra es la interpretación que han hecho los tribunales colegiados y la Suprema Corte de Justicia de la Nación de diversos actos procesales que se han dado en los juicios agrarios: existen más de 900 criterios jurisprudenciales ya estatuidos por la problemática agraria en el país.

Pasando al tema del agua, Sergio Vargas Velázquez presenta el artículo "Agua y agricultura: paradojas de la gestión descentralizada de la gran irrigación", donde aborda los procesos de transferencia de los sistemas de gran irrigación a asociaciones de usuarios, las cuales tuvieron que asumir un precio del agua capaz de autofinanciar la operación y conservación normal de los módulos de riego. Comenta que las respuestas sociales a tales políticas fueron diversas: por un lado, se encuentra la agricultura empresarial —inserta en las tendencias de cambio productivo—, y por otro, un amplio sector de economía campesina forzada a modificar sus estrategias de subsistencia para lograr sobrevivir.

El uso del agua, asegura Sergio Vargas, plantea enormes retos a la administración pública, tanto por los rezagos en cuanto a su gestión y ordenamiento de usos y derechos, como por las características que tiene como insumo agrícola.

Por su parte, Yanga Villagómez Velázquez ofrece el artículo "Gestión social del agua y cambio agrario en el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca", en donde analiza la política estatal de irrigación y el cambio agrario en el Istmo de Tehuantepec —polo de desarrollo regional por sus características agroecológicas— así como también da cuenta de la respuesta organizativa y social de un sector del campesinado, frente a las transformaciones que afectaron a la gestión de un recurso colectivo fundamental para la producción agrícola: el agua.

Cerrando la sección de Análisis, Gustavo Molina López, en "El compromiso social del Visitador", realiza una emotiva y excelente crónica acerca del trabajo pionero del Visitador, en el cual hace una revalorización del papel preponderante que tuvieron —y deben tener— estos servidores públicos: punta de lanza del quehacer institucional de la Procuraduría Agraria.

Iniciando la sección de Foros, ofrecemos una semblanza sobre el "Día Mundial de la Alimentación", el cual, año con año, celebra la FAO en el mes de octubre. Asimismo, presentamos las reseñas del "Congreso Nacional de Derecho Agrario Sustentable", organizado por el Tribunal Superior Agrario y la UNAM, a través de la Facultad de Derecho y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, y de la celebración del Día del Abogado en la ciudad de Monterrey, Nuevo León.

Catálogo de derechos agrarios

Isaías Rivera Rodríguez*

Presentación

El objeto del trabajo que me ocupa es tener una rápida y sencilla guía de consulta sobre los derechos agrarios que les corresponde a los sujetos agrarios, facilitando su consulta en la Ley Agraria.

Para los efectos del presente estudio, se distinguió entre la titularidad de los derechos agrarios que corresponden en lo individual a los ejidatarios y comuneros, y los que de manera colectiva o como personas morales atañen a los ejidos y comunidades. En consecuencia, se

* Abogado por la Universidad de Guadalajara. Doctor en Derecho por la UNAM. Autor del libro *El nuevo Derecho Agrario Mexicano,* McGraw Hill, 2ª ed. Ex director del Postgrado en Derecho de la Universidad Panamericana, Campus Guadalajara. Profesor y conferencista de Derecho Agrario. Actualmente es el titular de la Procuraduría Agraria (proc@gob.mx).

pretende hacer una relación sistematizada a partir del análisis específico de la materia, de donde se desprenden los referidos derechos. Para la consulta de los mismos, he señalado el numeral del artículo correspondiente al final de cada párrafo.

Por otro lado, me referiré en forma general a los núcleos agrarios, tanto ejidos como comunidades conforme las precisiones del artículo 107 de la Ley; cuando así ocurre, no omito hacer las precisiones respectivas.

Derechos agrarios colectivos

Disposiciones generales

Propiedad de las tierras. Le corresponde a los ejidos respecto de las tierras dotadas y adquiridas por cualquier otro título (artículo 9º), y a las comunidades por virtud de restitución y reconocimiento (artículo 99, fracción I).

Reglamento Interno y Estatuto Comunal. Los núcleos agrarios tendrán el derecho de establecer y acordar su propia reglamentación interna, sin más limitaciones que las que dispone la Ley y cumpliendo los requisitos para su inscripción en el Registro Agrario Nacional, para ello la Ley prescribe diversos alcances, apartados y contenidos conforme a los cuales deberá elaborarse (artículos 10 y 101).

Régimen de explotación colectiva de las tierras ejidales y comunales. La Ley otorga a los núcleos agrarios el derecho de adoptar, modificar y concluir el régimen de explotación colectiva de sus tierras, como facultad exclusiva de la asamblea (artículos 11 y 23, fracción XIV).

De los órganos del ejido

Revisión del Libro de Registro. La asamblea tiene el derecho de revisar los asientos que el Comisariado Ejidal realice en este libro (artículo 22).

Asuntos de competencia exclusiva de la asamblea. En los términos de la Ley, corresponde a la asamblea del núcleo agrario el acuerdo de los siguientes asuntos: reglamento interno; aceptación y separación de ejidatarios y sus aportaciones; informes del comisariado y del consejo de vigilancia, y elección y remoción de los mismos; cuentas o balances de los recursos económicos; otorgamiento de poderes y mandatos; aprobación de contratos y convenios sobre tierras de uso común; distribución de ganancias; señalamiento y delimitación del asentamiento humano, fundo legal,[1] las parcelas con destino específico y del área de urbanización; reconocimiento del parcelamiento económico y regularización de la tenencia de los posesionarios; autorización a los ejidatarios para adoptar el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de tierras de uso común a sociedades; delimitación, asignación y destino de tierras de uso común; división y fusión del ejido; terminación del régimen ejidal; conversión de ejido a comunidad; instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva; las demás que establezca la Ley y el reglamento interno del ejido (artículo 23).

De las tierras ejidales

Contratación de las tierras de uso común. El núcleo agrario tendrá derecho de celebrar cualquier tipo de contrato de asociación o aprovechamiento respecto de sus tierras de uso común, con una duración máxima de 30 años, pudiendo ser prorrogables (artículo 45).

Otorgamiento del usufructo en garantía. Los núcleos agrarios podrán, mediante acuerdo de la asamblea, otorgar el usufructo de las tierras de uso común en garantía, en favor de instituciones de crédito o de personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales, para ello deben cumplir los requisitos establecidos en la propia Ley (artículo 46).

[1] *Diccionario jurídico mexicano,* IIJ-UNAM, Porrúa, México, 1991, p. 1503.

Restitución de tierras y aguas. Los núcleos de población ejidal o comunal tienen el derecho de solicitar la restitución de sus bienes ante los tribunales agrarios, cuando hubieran sido privados ilegalmente de éstos (artículo 49).

Constitución de sociedades mercantiles, civiles o rurales. Para el mejor aprovechamiento de las tierras ejidales y comunales; la comercialización y transformación de productos; la prestación de servicios y cualquier otro objeto que mejore el desarrollo de sus actividades; los ejidos y las comunidades pueden formar uniones de ejidos, asociaciones rurales de interés colectivo y cualquier tipo de sociedades civiles o mercantiles, o de cualquier otra naturaleza (artículo 50).

Constitución de fondos de garantía. Los núcleos agrarios pueden constituir fondos de garantía para hacer frente a las obligaciones crediticias que contraigan, ajustándose a los lineamientos que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículo 51).

De las aguas ejidales y comunales

Uso y aprovechamiento de aguas. El uso y aprovechamiento de las aguas consideradas ejidales o comunales, les corresponderá a los propios núcleos de población cuando se trate de tierras de uso común (artículo 52).

Aprovechamiento de aguajes. Los aguajes ubicados dentro del ejido o comunidad, siempre que no hayan sido legalmente asignados de manera individual, serán de uso común y su aprovechamiento se ajustará al reglamento interno o estatuto comunal, o a la costumbre del lugar, siempre que no se contravenga la normatividad de la materia (artículo 55).

Delimitación y destino de las tierras

Destino de las tierras no parceladas formalmente. Los núcleos agrarios tienen derecho a determinar el destino de las tierras que

no hubieren sido asignadas formalmente de manera individual; para ello podrán acordar el reconocimiento del parcelamiento económico, la regularización de la tenencia de los posesionarios, o el destino para el asentamiento humano, para el uso común o para el parcelamiento en favor de los mismos ejidatarios (artículo 56).

Contraprestación por asignación de tierras. El núcleo agrario tendrá derecho a fijar, por resolución de la asamblea, contraprestaciones por la asignación de tierras, las cuales serán destinadas al beneficio del propio núcleo de población (artículo 57).

De las tierras del asentamiento humano

Aportación de tierras para la prestación de servicios públicos. La decisión de aportar tierras del asentamiento humano al municipio o entidad federativa para destinarlas a la prestación de servicios públicos es facultad de la asamblea, más no una obligación, lo que —en todo caso— deberá hacerse con la intervención de la Procuraduría Agraria, la cual debe verificar que dichas tierras sean destinadas a ese fin (artículo 64).

Delimitación de la zona de urbanización. Siempre que el poblado esté asentado en tierras del núcleo agrario la asamblea podrá resolver la delimitación de la zona de urbanización y el área de reserva para su crecimiento, ajustándose invariablemente a las leyes de la materia (artículo 65).

Delimitación de la superficie para los servicios públicos. La misma asamblea que constituya la zona de urbanización y su reserva de crecimiento separará la superficie necesaria para el establecimiento de los servicios públicos (artículo 67).

Delimitación y asignación de solares. Le corresponde a la asamblea la delimitación de la extensión del solar[2] y su asignación a cada uno de los miembros del núcleo agrario, ante un representante de la Procuraduría Agraria. Los planos y el acta de la asamblea respectiva deben inscribirse en el Registro Agrario Nacional, para la expedición de los títulos oficiales correspon-

[2] Francisco de Solano, *Cedulario de Tierras 1497-1820*, UNAM, México, 1984, p. 38.

dientes. Igualmente, el núcleo agrario tiene el derecho de arrendar o enajenar los solares excedentes a las personas que deseen avecindarse (artículos 23, fracción VII, y 68).

Deslinde y asignación de unidades parcelarias especiales. Es facultad de la asamblea resolver el deslinde y asignación de la superficie que considere necesarias para el establecimiento de la parcela escolar, de la granja agropecuaria o industrial rural para la mujer y de la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud (artículos 70, 71 y 72).

De las tierras de uso común

Sustento económico en las tierras de uso común. Las tierras de uso común, constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido, por lo que su aprovechamiento es un derecho (artículo 73).

Regulación del uso, aprovechamiento, acceso y conservación de las tierras de uso común. Los núcleos agrarios tienen el derecho de regular los derechos y obligaciones de los ejidatarios y avecindados respecto de estas tierras, apoyándose en su reglamento interno o estatuto comunal (artículo 74).

Transmisión de tierras de uso común a sociedades. Los núcleos agrarios tienen el derecho de transmitir la titularidad de tierras de uso común a las sociedades civiles o mercantiles[3] en las que participen el ejido o los ejidatarios (artículo 75).

Designación de comisario. Derivado de la facultad antes especificada, los núcleos agrarios tienen el derecho irrenunciable de designar un comisario que informe directamente a la asamblea del ejido, con las responsabilidades establecidas en la Ley General de Sociedades Mercantiles (artículo 75, fracción V).

Preferencia para recibir tierras en caso de liquidación de sociedades. Si se procede a la liquidación de la sociedad constituida con aportación de tierras de uso común de un núcleo

[3] *Enciclopedia jurídica Omeba,* Driskill, Argentina, 1985, t. VI, p. 957.

agrario, éste tendrá preferencia para recibir, al momento de dicha liquidación, tierras en pago de lo que le corresponda en el haber social (artículo 75, penúltimo párrafo).

De las tierras parceladas

Derecho del tanto en primera enajenación de parcelas en dominio pleno. El núcleo agrario puede ejercer este derecho, a partir de la notificación al comisariado ejidal que realice el enajenante de la primera venta de tierras en donde hubiere adquirido el dominio pleno (artículo 84).

De las tierras ejidales en zonas urbanas

Urbanización de tierras ejidales. Los núcleos agrarios tienen el derecho de beneficiarse con la urbanización de sus tierras, cuando éstas se encuentren ubicadas en el área de crecimiento de un centro de población, para lo cual deberán sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos (artículo 87).

De la constitución de nuevos ejidos

Conversión de tierras del dominio pleno al régimen ejidal. Los ejidos pueden convertir las tierras que hubieran adquirido bajo el régimen de dominio pleno al régimen ejidal, para lo cual deberá hacerse la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional (artículo 92).

De la expropiación de bienes ejidales y comunales

Indemnización. Los núcleos agrarios tienen derecho a ser indemnizados por el acto expropiatorio. La cual, en su caso, se cubrirá

de forma previa a la ocupación; en la determinación de la misma, el valor no será inferior al que fije la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales y se ajustará al valor comercial de los bienes expropiados (artículo 94).

Autorización para la ocupación previa. No obstante el acto expropiatorio y la obligación de cubrir previamente la indemnización, el núcleo agrario afectado tiene el derecho de autorizar la ocupación previa a la indemnización de la superficie que hubiese sido expropiada (artículo 95); para esos efectos deberá celebrar un convenio específico.

Reversión de tierras expropiadas. Los núcleos agrarios expropiados tendrán derecho a que, en el caso de reunirse las exigencias específicas que señala el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE) ejercite las acciones judiciales o administrativas para obtener la reversión de las tierras expropiadas y una vez lograda dicha reversión, sean inmediatamente reincorporadas a su patrimonio (artículos 94 y 98 del reglamento).

De las comunidades

Regulación específica para las comunidades. Estos núcleos de población tienen el derecho de determinar el uso, división, aprovechamiento y organización de sus bienes, así como de constituir sociedades civiles o mercantiles, asociarse con terceros, encargar la administración o ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes para su mejor aprovechamiento, siempre con el acuerdo de la asamblea (artículo 100).

Conversión de ejido a comunidad. Los ejidos tienen la facultad de acordar la conversión de su régimen al de comunidad; asimismo, si los inconformes son veinte o más, tienen el derecho de conservarse como ejido respecto de las tierras que les correspondan (artículo 103).

Conversión de comunidad a ejido. A su vez, las comunidades pueden adoptar el régimen ejidal cuando así lo acuerde su asam-

blea, teniendo también el derecho de conservarse como comunidad si existe un mínimo de veinte comuneros inconformes, y respecto de las tierras que les corresponden (artículo 104).

Adopción de formas organizativas y de representación especiales. La Ley faculta a las comunidades para establecer grupos o subcomunidades, con órganos de representación y gestión administrativa, así como para adoptar diversas formas organizativas sin perjuicio de las facultades de los órganos generales de la asamblea y del régimen de organización interna de dichos grupos (artículo 105).

Protección especial de la autoridad a las tierras indígenas. Las comunidades con identidad indígena, tienen derecho a que las autoridades protejan sus tierras, en los términos de la ley reglamentaria del artículo cuarto[4] y del segundo párrafo de la fracción séptima del Artículo 27 constitucional (artículo 106).

De las sociedades rurales

Constitución de uniones de ejidos. Los núcleos de población ejidal pueden constituir uniones para la coordinación de actividades productivas, asistencia mutua, comercialización y otras actividades no prohibidas por la Ley (artículo 108). Asimismo, estas uniones de ejidos podrán establecer empresas especializadas para apoyar el cumplimiento de su objeto y que les permita acceder de manera óptima a la integración de su cadena productiva.

Establecimiento de empresas para el aprovechamiento de los recursos naturales. Tanto los ejidos como las comunidades podrán establecer cualquier tipo de empresa que tenga como objeto el aprovechamiento de sus recursos naturales o de cualquier índole, así como la prestación de servicios (artículo 108).

Establecimiento de asociaciones rurales de interés colectivo. Éstas deberán ser constituidas por dos o más ejidos, comu-

[4] Debe entenderse que se refiere al artículo 2º, por reformas a la Constitución en materia indígena.

nidades, uniones de ejidos o comunidades, sociedades de producción rural, o uniones de sociedades de producción rural (artículo 110).

De la Procuraduría Agraria

Prestación de servicios de la Procuraduría Agraria. Los ejidos y las comunidades tienen el derecho a que la Procuraduría Agraria les proporcione sus servicios y se encargue de la defensa de sus derechos agrarios, ya sea a petición de ellos mismos o de oficio, en los términos de la Ley (artículo 135).

Del Registro Agrario Nacional

Inscripción. Los núcleos de población ejidal tienen derecho a ser atendidos en el Registro Agrario Nacional e inscribir los actos y documentos que establece la propia ley, para los efectos legales correspondientes, tanto de aquellos que les resulte obligatorio como los que pueda estimarse conveniente (artículo 148).

Información. Obtener información de los asientos y obtener las copias que solicite (artículo 151).

De la justicia agraria

Acudir a la justicia agraria. Los ejidos y las comunidades tienen el derecho de acudir a los Tribunales Agrarios con objeto de sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley Agraria (artículo 163).

Suplencia en la deficiencia de los planteamientos de derecho. Los núcleos de población ejidales o comunales tienen derecho a que los tribunales agrarios suplan la deficiencia[5] de sus planteamientos de derecho dentro del juicio agrario (artículo 164).

[5] Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, Amparo directo 111/93; Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo, Séptimo Circuito, Amparo directo 659/93.

Respeto a usos y costumbres indígenas. En todo juicio en que se involucren grupos indígenas, éstos tienen derecho a que sean considerados sus usos y costumbres, en tanto no contravengan lo dispuesto por la ley ni afecten derechos de terceros (artículo 164).

Traducción. Los núcleos indígenas tienen derecho a que los Tribunales Agrarios les proporcionen servicio de traductores en los juicios agrarios (artículo 164).

Diligencias precautorias. Los ejidos y comunidades tienen el derecho de que los tribunales agrarios provean las diligencias precautorias necesarias para la debida protección de sus intereses. Asimismo, tendrán la facultad de acordar la suspensión del acto de autoridad en materia agraria que pudiera afectar a los núcleos; considerando las condiciones socioeconómicas de los interesados para el establecimiento de garantías (artículo 166).

Asistencia a la diligencia de emplazamiento. Los representantes del núcleo promovente del juicio agrario, tienen el derecho de acompañar al secretario o actuario del tribunal en la práctica del emplazamiento para el juicio agrario (artículo 174).

Defensoría por la Procuraduría Agraria. Dentro de la sustanciación del juicio agrario, cuando una de las partes asista asesorada y la otra no, se solicitará de inmediato para ésta, los servicios de un defensor de la Procuraduría Agraria (artículo 179).

Derechos agrarios individuales

De los ejidatarios y avecindados

Derechos agrarios individuales. Los ejidatarios gozarán del derecho de uso y disfrute de sus parcelas, de los derechos que el reglamento interno les otorgue sobre las otras tierras ejidales y los demás que legalmente les corresponda (artículo 14).

Sucesión. También están facultados para establecer sucesión legal de sus derechos sobre su parcela y demás inherentes a la calidad de ejidatario, mediante lista depositada ante el Registro

Agrario Nacional o testamento otorgado ante notario público, la cual podrá ser modificada (artículo 17).

Compra de derechos agrarios sin sucesión. Los ejidatarios y avecindados podrán participar en la compra-venta de los derechos agrarios de quien falleciere sin sucesores, en cuyo caso venderán al mejor postor, siendo el tribunal agrario el que proveerá lo necesario para dicha venta (artículo 19).

De los órganos de los ejidos

Participación en asambleas. Tienen el derecho a participar en la asamblea general de ejidatarios, a firmar el acta correspondiente y a firmarla bajo protesta en caso de desacuerdo (artículos 22 y 31).

Solicitud de convocatoria para asamblea. Tienen el derecho de solicitar al comisariado ejidal o al consejo de vigilancia la convocatoria a asamblea, cuando los interesados sean al menos veinte ejidatarios o comuneros (artículo 24).

Acatamiento de las resoluciones de la asamblea. Respecto a las resoluciones de la asamblea, los ejidatarios estarán obligados a respetarlas, tanto si estuvieron presentes o ausentes o si son disidentes, por lo que se deberán acatar sus alcances (artículo 27).

Representación en asamblea simple. Pueden ser representados en las asambleas simples por un mandatario que lo acredite mediante carta poder, suscrita ante dos testigos ejidatarios o avecindados (artículo 30).

Voto. Tienen el derecho a votar y ser votados; es decir, los ejidatarios podrán ser electos miembros del comisariado o del consejo de vigilancia, en asamblea mediante voto secreto. El escrutinio debe ser público e inmediato (artículos 37 y 38).

Constitución de la junta de pobladores. Los ejidatarios y avecindados podrán constituir la referida junta como órgano de participación de la comunidad (artículo 41).

De las tierras ejidales

Contratación de las tierras parceladas. Las tierras parceladas pueden ser objeto de cualquier tipo de contrato de asociación o aprovechamiento a favor de otros ejidatarios o de terceros. Los contratos pueden ser de aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la Ley, sin necesidad de la autorización de la Asamblea o de cualquier autoridad y tendrán una duración acorde al proyecto correspondiente, no mayor a 30 años, prorrogables (artículos 45 y 79).

Otorgamiento del usufructo en garantía. Los ejidatarios pueden otorgar el usufructo de sus parcelas en garantía, pero sólo a favor de instituciones de crédito o de personas con las que tenga relaciones de asociación o comerciales (artículo 46).

Constitución de sociedades mercantiles, civiles o rurales. Para el mejor aprovechamiento de las tierras ejidales y comunales; la comercialización y transformación de productos; la prestación de servicios, y cualquier otro objeto para el mejor desarrollo de sus actividades; los ejidatarios y comuneros pueden formar uniones de ejidos, asociaciones rurales de interés colectivo y cualquier tipo de sociedades civiles o mercantiles, o de cualquier otra naturaleza (artículo 50).

Constitución de fondos de garantía. Los ejidatarios pueden constituir fondos de garantía para hacer frente a las obligaciones crediticias que contraigan, ajustándose a los lineamientos que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículo 51).

De las aguas del ejido

Aprovechamiento de aguas individualmente. Éste corresponde a los ejidatarios en lo particular cuando se trate del agua de las tierras parceladas (artículo 52). Igualmente les corresponde en forma individual el aprovechamiento de los aguajes ubicados en las tierras ejidales que hayan sido asignados individualmente (artículo 55).

Destino de las tierras no formalmente parceladas. Los ejidatarios tienen derecho a que se les asignen parcelas en las tierras que formalmente no han sido destinadas a ello, después de regularizar el parcelamiento económico y la tenencia de los posesionarios (artículo 56).

Derechos sobre las tierras de uso común. Corresponde a los ejidatarios los derechos respecto de las tierras de uso común, en partes iguales o conforme a la asignación que haya realizado la asamblea (artículo 56, fracción III).

Certificados de derechos. Los ejidatarios tienen derecho a que se les expida el certificado parcelario y el de derechos comunes, por el Registro Agrario Nacional, con los cuales acreditarán la titularidad de la parcela y de la parte proporcional que les corresponda sobre las tierras de uso común (artículo 56, 74 y 78).

Asignación complementaria de tierras. Los ejidatarios tendrán derecho a recibir la asignación de tierras de las cuales no se hubiesen parcelado formalmente, ubicándose en el segundo lugar de preferencia, después de los posesionarios reconocidos por la asamblea (artículo 57, fracción II).

Cesión de derechos sobre tierras de uso común. Los ejidatarios pueden ceder sus derechos sobre las tierras de uso común, lo cual no implica la pérdida de su calidad de ejidatarios salvo que hubiesen cedido también sus derechos parcelarios (artículo 60).

Impugnación a la asignación de tierras. Los ejidatarios tienen derecho a impugnar ante los tribunales agrarios la asignación de tierras efectuada por la asamblea, siempre que resulten perjudicados por la misma, para lo cual tendrán un plazo de 90 días naturales posteriores a la resolución correspondiente de la asamblea (artículo 61).

Uso y usufructo de parcelas. El derecho de uso y usufructo de parcelas asignadas por la asamblea, corresponde al ejidatario beneficiado; asimismo, cuando las tierras se asignen a un grupo de ejidatarios, cada uno de ellos tendrá el derecho de copropiedad sobre las mismas, siempre que entre ellos no se haya tomado otro acuerdo al respecto, que el Reglamento

Interno no disponga lo contrario o que se haya acordado otra cosa en la asamblea de asignación (artículos 45, 62 y 76).

De las tierras del asentamiento humano

Derecho a solar urbano. Al constituirse la zona de urbanización en tierras del núcleo, cada ejidatario tendrá derecho a recibir gratuitamente un solar, así como a recibir el certificado correspondiente, mismo que constituirá el título oficial de propiedad (artículo 68).

De las tierras de uso común

Participación societaria. Los ejidatarios tienen derecho a participar en sociedades civiles o mercantiles, con la aportación de tierras de uso común (y por ende, con tierras parceladas). Asimismo en su caso, por acuerdo de la asamblea, a recibir acciones o partes sociales identificadas con la serie "T", que representan su aportación (artículo 75).

Designación de comisario. Cuando participen socios ajenos a los ejidatarios, éstos tienen el derecho de designar un comisario que les informe directamente y, en caso de no hacerlo, será la Procuraduría Agraria quien bajo su responsabilidad lo haga (artículo 75, fracción V).

Preferencia para recibir tierras en caso de liquidación de sociedades. Los ejidatarios tienen preferencia para adquirir las tierras que aportaron al patrimonio de la sociedad civil o mercantil, así como para recibir dicha tierra en pago de lo que les corresponda en el haber social, en el caso de liquidación de la referida sociedad (artículo 75).

De las tierras parceladas

Aprovechamiento, uso y usufructo de parcelas. Les corresponde a los ejidatarios respecto de las tierras asignadas (artículo 76).

Aprovechamiento exclusivo de sus derechos parcelarios. Los ejidatarios tienen derecho a que la asamblea y el comisariado ejidal respeten invariablemente sus derechos parcelarios, por lo que no podrán usar, disponer o determinar la explotación colectiva de éstos sin el previo consentimiento por escrito de los referidos titulares. Asimismo pueden celebrar cualquier tipo de acto jurídico no prohibido por la ley, sin necesidad de autorización de la asamblea o cualquier autoridad (artículos 77 y 79).

Aportación del usufructo parcelario a sociedades. Los ejidatarios pueden otorgar el derecho de usufructo de sus parcelas a sociedades civiles y mercantiles (artículo 79).

Enajenación de derechos parcelarios. Los ejidatarios pueden enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población, respetando la formalidad de que sea por escrito ante dos testigos, notificando al Registro Agrario Nacional, así como acatando el derecho del tanto que deberá otorgarse al cónyuge e hijos del enajenante, los cuales deberán ejercer este derecho dentro del término de treinta días naturales contados a partir de la notificación. Si no se considera el derecho del tanto puede anularse la enajenación (artículos 60 y 80).

Autorización del dominio pleno de parcelas. Los ejidatarios tendrán derecho a solicitar a la asamblea autorización, con las formalidades de asamblea especial, para la adquisición del dominio pleno sobre sus parcelas, una vez que hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios la mayor parte de éstas (artículo 81).

Adquisición del dominio pleno de parcelas. Una vez que la asamblea autorice la adopción del dominio pleno en sus parcelas, los ejidatarios tienen el derecho de formalizar su desincorporación del régimen ejidal, para lo cual deben solicitar al Registro Agrario Nacional su baja, y la expedición del título de propiedad correspondiente, mismo que deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad (artículo 82).

Subsistencia de la calidad de ejidatario. Los ejidatarios tienen derecho a conservar la calidad de ejidatario aun cuando hubiesen adoptado el dominio pleno en sus parcelas, siempre

que conserven derechos sobre otra parcela ejidal o sobre tierras de uso común (artículo 83).

Derecho del tanto. Los ejidatarios tienen el derecho del tanto en la primera enajenación de parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno, ocupando el tercer lugar después de los familiares del enajenante y de las personas que hayan trabajado dichas parcelas por más de un año, para lo cual cuentan con un plazo de treinta días (artículo 84).

Exención del pago de impuestos por la primera enajenación de parcelas. De las parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno, los ejidatarios tienen derecho a exentar el pago de impuestos o derechos federales generados por la primera enajenación a favor de personas ajenas al ejido (artículo 86).

De las tierras ejidales en zonas urbanas

Urbanización de parcelas. Los ejidatarios tienen el derecho de beneficiarse con la urbanización de sus parcelas, cuando éstas se encuentren ubicadas en el área de crecimiento de un centro de población, para lo cual deberán sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos (artículo 87).

De la expropiación de bienes ejidales y comunales

Indemnización. Los ejidatarios tienen derecho a que todo acto expropiatorio se haga mediante decreto presidencial que determine la causa de utilidad pública y los bienes a expropiar, así como a recibir el monto de la indemnización, la cual deberá atender el valor comercial de los bienes expropiados y en su caso al del valor de la regularización. El pago de la indemnización deberá ser pagada directamente y en proporción a las parcelas que hubiesen resultado afectadas (artículos 94 y 96).

Autorización para ocupación previa de parcelas. Los ejidatarios tienen derecho a recibir el monto de la indemnización previa-

mente a la ocupación de sus parcelas expropiadas, la que preferentemente se realizará mediante depósito ante el FIFONAFE o por garantía suficiente de pago. Asimismo tienen el derecho de autorizar la ocupación previa, es decir, sin que medie el pago de la indemnización, de sus parcelas expropiadas (artículos 94 y 95).

Reversión de parcelas expropiadas. Los ejidatarios expropiados tendrán derecho a que, en el caso de reunirse las exigencias específicas que señala el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, el FIFONAFE ejercite las acciones judiciales o administrativas para obtener la reversión de las tierras expropiadas y una vez logradas éstas, sean inmediatamente reincorporadas a su patrimonio (artículos 94 y 98 del reglamento).

De las comunidades

Derechos comunales. Los comuneros tienen la titularidad del uso y disfrute de sus parcelas, y por lo tanto, la posibilidad de ceder sus derechos parcelarios en favor de familiares o avecindados, así como el derecho de aprovechamiento y beneficio de los bienes de uso común en los términos establecidos por el estatuto comunal (artículos 101 y 102).

De las sociedades rurales

Constitución de sociedades de producción rural. Los ejidatarios pueden constituir Sociedades de Producción Rural, con personalidad jurídica y con al menos dos socios (artículos 111 al 113).

De la Procuraduría Agraria

Prestación de servicios de la Procuraduría Agraria. Los ejidatarios y comuneros tienen el derecho de que la Procuraduría Agraria les proporcione sus servicios y se encargue de la defen-

sa de sus derechos agrarios, ya sea a petición de ellos mismos o de oficio, en los términos de la Ley (artículo 135).

Del Registro Agrario Nacional

Registro Público de Derechos. Tienen derecho a solicitar al Registro Agrario Nacional, la inscripción de los documentos en que consten las operaciones o actos que creen, modifiquen, o extingan derechos ejidales o comunales (artículo 148).

Información registral. Tienen el derecho de obtener información de los asientos y las copias que soliciten (artículo 151).

De los terrenos baldíos y nacionales

Preferencia para su adquisición. Los ejidatarios y comuneros tienen preferencia por adquirir terrenos nacionales a título oneroso siempre que sean sus poseedores y los hubieren explotado los últimos tres años (artículo 162).

De la justicia agraria

Acceso al juicio agrario. Los ejidatarios y comuneros tienen derecho de acudir a los tribunales agrarios con el objeto de iniciar la acción jurisdiccional mediante juicio agrario que resuelva las controversias derivadas de la Ley (artículo 163).

Suplencia en las deficiencias de los planteamientos de derecho. Los ejidatarios y comuneros tienen el derecho de que los tribunales suplan las deficiencias de sus planteamientos de derecho y de que provean las diligencias precautorias necesarias para proteger sus intereses. A su vez, los indígenas gozan del derecho de que se respeten sus usos y costumbres en todo juicio agrario y de que se les proporcione un traductor en caso necesario (artículos 164, 165 y 166).

Asistencia a la diligencia de emplazamiento. Los promoventes del juicio agrario, tienen el derecho de acompañar al secretario o actuario del tribunal en la práctica del emplazamiento (artículo 174).

Defensoría por la Procuraduría Agraria. Dentro de la sustanciación del juicio agrario, cuando una de las partes asista asesorada y la otra no, se solicitará de inmediato para ésta, los servicios de un defensor de la Procuraduría Agraria (artículo 179).

Necesidad de la codificación de un Código Agrario sustantivo y adjetivo*

Luis Alberto Jiménez Paredes**

Si bien es cierto que con motivo de la reforma al Artículo 27 constitucional de 1992, se marcó el inicio de una nueva era en materia agraria, principalmente en lo referente al ordenamiento de la propiedad rural y la creación de una nueva institucionalidad; también es cierto que, a la fecha, han surgido diversos planteamientos a los que no se ha podido dar solución mediante la aplicación de la legislación actual.

* Este trabajo concursó en el VI Premio Estudios Agrarios 2001, habiendo recomendado el jurado su publicación.

** Actualmente se desempeña como Abogado Agrario en la Residencia de la Procuraduría Agraria en Matías Romero, Oaxaca.

Las características de la reforma al Artículo 27 constitucional de 1992 son, entre otras:

- El fin del reparto agrario.
- La elevación a rango constitucional de las formas de propiedad ejidal y comunal, reconociéndose además su personalidad jurídica y patrimonio propio a favor de los núcleos agrarios.
- La regularización de la tenencia de las tierras ejidales, de la que derivan muchos actos jurídicos que pueden realizar los integrantes de un núcleo de población agrario, como son, entre otros:
    - — La regularización del aprovechamiento de las tierras de uso común.
    - — La definición del derecho del ejidatario sobre su parcela y la posible adopción del dominio pleno sobre la misma.
    - — La posible asociación entre ejidatarios y comuneros.
    - — La creación de los Tribunales Agrarios y Procuraduría Agraria.

Existen varias explicaciones para defender la creación de una codificación sustantiva y adjetiva del derecho agrario en México:

Una de ellas es la estructura de la tenencia y propiedad de la tierra en los Estados Unidos Mexicanos: actualmente la propiedad social constituye más de 100 millones de hectáreas, es decir, más de 50% de la superficie del territorio nacional, según datos del Registro Agrario Nacional.[1]

Otra de ellas es la interpretación que han hecho los tribunales colegiados y la Suprema Corte de Justicia de la Nación de diversos actos procesales que se han dado en los juicios agrarios, siendo importante precisar que a la fecha existen más de 900 criterios jurisprudenciales ya estatuidos por la problemática agraria en el país.[2]

[1] Villalobos López, Gonzalo, *Desarrollo local y reforma agraria en México. Retos y perspectivas en la globalización económica, s.f.*

[2] *IUS 2000, jurisprudencias y tesis aisladas 1917-2000,* Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se ha sostenido que una de las características de la doctrina del derecho agrario es ubicarse en el ámbito del derecho social y no del privado, como se ha enfocado al derecho civil; sin embargo, la misma Ley Agraria en su artículo 2º establece que debe aplicarse supletoriamente la legislación federal civil y, en su caso, la mercantil, en lo no previsto por la legislación agraria vigente.

No menos importante es que la regularización de los derechos está dispersa en diversos procesos, a decir: el jurídico, que decide todas las controversias agrarias, y el administrativo, que engloba el derecho registral.

Sin lugar a dudas, y para poder proponer la codificación del Código Agrario sustantivo y adjetivo, se deben tomar en cuenta cuestiones, como: los derechos reales de propiedad, uso, disfrute y usufructo.

La propiedad de los núcleos agrarios sobre sus tierras, bosques y aguas que les fueron dotados o otorgados por otro medio, está sustentada de la siguiente manera:

> Artículo 27 constitucional, fracción VII:
> Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para las actividades productivas.

> Y el artículo noveno de la Ley Agraria que establece:
> Los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título.

La resolución presidencial dictada por el Presidente de la República y la resolución del Tribunal Superior Agrario son los documentos constitutivos del derecho real de propiedad sobre las tierras, bosques y aguas de los núcleos agrarios, además del acuerdo voluntario de constitución de ejido que prevé la actual Ley Agraria en su artículo 80.

Es menester precisar que el concepto clásico de la propiedad es el siguiente: "propiedad es el derecho real de usar, gozar y disponer de los bienes en forma absoluta, exclusiva y perpetua".[3]

Sin embargo, en un ejido esa propiedad la disfrutan aquellos campesinos; desde luego ciudadanos mexicanos que fueron beneficiados de la propiedad de esas tierras, bosques y aguas; pero que, en conjunto constituyen al ente jurídico denominado ejido.

Ahora bien, de conformidad a lo que establece el artículo 14 de la Ley Agraria, corresponde a los ejidatarios el derecho de uso y disfrute sobre sus parcelas; los derechos que el reglamento interno de cada ejido les otorgue sobre las demás tierras ejidales, y los otros derechos que legalmente les corresponden. El maestro Ernesto Gutiérrez y González ha definido al derecho de uso como: "un derecho real, temporal, vitalicio, salvo pacto en contrario, no transmisible, ni enajenable o gravable, para usar de una cosa ajena y tomar de ella los frutos necesarios para el usuario y su familia."[4]

El derecho de disfrute trae como consecuencia las siguientes facultades: "derecho que autoriza al usufructuario a aprovecharse de los frutos naturales, industriales e inclusive civiles que produzca la cosa, pero además el derecho del usufructuario se extiende a las accesiones de la cosa y recae también sobre el aprovechamiento de los árboles, si los hay, sólo que en ese caso, conforme al artículo 1016, si algunos de ellos perecen en forma natural, el usufructuario debe replantar otros en sustitución."[5]

Dice la doctrina que según los principios romanistas el derecho de propiedad confiere a su titular el uso, disfrute y abuso de la cosa. Cuando se traspasa a un tercero, en forma temporal, el derecho de uso y disfrute de la cosa bajo la forma de un derecho real o *jus in re*, toma el nombre de usufructo.[6]

---

[3] Gutiérrez y González Ernesto, *El patrimonio*, Porrúa, México, 5a. ed, *s.f.*

[4] *Op.cit.,* pág. 474.

[5] *Op.cit.,* pág. 476.

[6] Abascal Zamora José María *et al., Diccionario jurídico mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM,* Porrúa, 5ª ed. México, 1992.

Una de las consecuencias para el ente jurídico "ejido", derivada del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), en lo relativo a la zona parcelada, cuando haya existido una asignación de parcelas, ello, de conformidad a lo que disponen los artículos 56, 57 y 58 de la Ley Agraria y los artículos 29, 30 y 31 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares, será el otorgamiento a los ejidatarios o posesionarios de tierras ejidales del derecho real de uso y usufructo definido este como: "el derecho real y temporal de disfrutar de los bienes ajenos",[7] derechos que se transmiten de conformidad a lo que dispone el artículo 76 de la Ley Agraria.

En conclusión, podemos decir que el ente jurídico denominado ejido es el propietario de las tierras, bosques y aguas que le fueron dotados o dadas en virtud de otra acción agraria; pero su naturaleza respecto a la propiedad, al otorgar los derechos de uso y disfrute, o uso y usufructo, será lo que en materia civil se denomina nuda propiedad, es decir el ejido se volverá nudo propietario o desnudo propietario, definida la nuda propiedad como: "el derecho que resta al propietario durante la duración del usufructo, al ser despojado del disfrute."[8]

Como expliqué anteriormente, considero que la nuda propiedad del ejido nace en consecuencia del otorgamiento del derecho de usufructo a los ejidatarios o posesionarios integrantes del núcleo ejidal, cuando se ha celebrado la asignación de derechos.

Características del derecho real de usufructo en relación con la materia agraria

Las características del derecho real de usufructo adecuándolas a la materia agraria, considero que son:

[7] *Op.cit.*, pág. 434.
[8] *Op.cit.*, pág. 480.

— El derecho de usufructo como un derecho vitalicio, ya que el artículo 986 del Código Civil establece: "es vitalicio el usufructo si en el título constitutivo no se expresa lo contrario".

Y esto es que todos los ejidatarios que por disposición expresa de la resolución presidencial o de la resolución que emita el Tribunal Superior Agrario hayan sido beneficiados con la misma, podrán disfrutar de las tierras ejidales de manera vitalicia y, posteriormente de que hayan culminado los trabajos del PROCEDE al interior del ejido, podrán disfrutar de manera vitalicia el usufructo de sus parcelas y demás derechos agrarios sobre las restantes tierras del ejido.

— El derecho de usufructo como un derecho *intuitu personae;* entendiéndolo como el derecho que se constituye en atención a las facultades accesorias a la persona respecto al derecho de usufructo. En relación con éste, el artículo 1002 del Código Civil establece: "El usufructuario puede gozar por sí mismo de la cosa usufructuada. Puede enajenar, arrendar y gravar su derecho de usufructo; pero todos los contratos que celebre como usufructuario terminarán con el usufructo."

La legislación agraria establece que, una vez que el ejido ha realizado los actos a que se refiere el artículo 56 de la Ley Agraria, los ejidatarios o posesionarios de las tierras pueden aprovechar directamente su parcela a través de la celebración de actos jurídicos.

— El derecho de usufructo como un derecho sucesorio.

Una característica del derecho de usufructo en materia agraria es la sucesión que puede realizarse de este derecho, según sea la voluntad del titular del derecho agrario o por sentencia del tribunal agrario cuando no haya hecho lista de sucesores el sujeto de derecho.

Esta característica también se encuentra prevista en el Código Civil, prevista en el artículo 1039, que establece: "La muerte del usufructuario no extingue el usufructo, cuando éste se ha constituido a favor de varias personas sucesivamente, pues en tal caso entra al goce del mismo, la persona que corresponda."

La disposición agraria acerca de la sucesión está prevista en los artículos 17 y 18 de la Ley Agraria, en el primero se le otorga al ejidatario la facultad de designar un sucesor a través del procedimiento administrativo denominado depósito de lista de sucesor, y en el segundo es una disposición expresa de Ley, respecto a la transmisión de los derechos agrarios bajo un orden de preferencia.

Formas de adquirir el derecho de usufructo

Para constituir el derecho de usufructo en materia agraria será únicamente de las siguientes maneras:

1. *En forma voluntaria.* Ya que, como se comentó, el usufructo respecto de los derechos parcelarios nace cuando los integrantes del núcleo de población agrario han decidido incorporarse al PROCEDE, además de haber realizado la asignación de las parcelas a los integrantes de su mismo ejido, y nunca antes, ni por disposición expresa de la Ley, ya que antes de la incorporación al PROCEDE los ejidatarios tienen únicamente reconocido el derecho de uso sobre las tierras ejidales.

Esta forma voluntaria de constituir el usufructo puede darse de manera contractual y testamentaria:

A. Usufructo de manera contractual: se constituirá cuando el usufructuario de una parcela ejidal enajene el usufructo de la parcela con las formalidades que exige el artículo 80 de la Ley Agraria, los cuales disponen que únicamente podrá enajenar el usufructo a otros ejidatarios o avecindados del ejido al cual pertenece, siempre y cuando haya dado cumplimiento al derecho del tanto, en los términos

establecidos, que se celebre por escrito y culminando con las notificaciones que se hagan al comisariado ejidal y al Registro Agrario Nacional.

B. En forma testamentaria: si tomamos en cuenta que el testamento es un acto jurídico unilateral, revocable y personal por medio del cual, una persona con capacidad de goce y ejercicio dispone de sus derechos y bienes para después de su muerte, se está en la posibilidad de que en su testamento o lo que en materia agraria se ha denominado lista de sucesión, pueda decidir a quién deja su derecho de usufructo.

2. *Por prescripción adquisitiva o* usucapion*.* Ya que la Ley Agraria, en su artículo 48, establece que existe la posibilidad de adquirir derechos parcelarios por el paso del tiempo; prescripción que deberá decretar el Tribunal Unitario Agrario competente. Al respecto ya se han establecido tesis relativas a la prescripción en materia agraria:

> *Prescripción agraria.* No procede respecto de tierras no parceladas por la asamblea general de ejidatarios. Conforme al artículo 56 de la Ley Agraria, la asamblea de cada ejido, con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24, 28 y 31 de esa ley, podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar su parcelamiento, reconocer el parcelamiento económico o de hecho, o regularizar la tenencia de los posesionarios o de quienes carezcan de los certificados correspondientes. De tal manera que no es dable el reconocimiento de derechos agrarios o de un ejidatario sobre tierras de uso común cuando la asamblea no ha determinado el destino de sus tierras y efectuado el parcelamiento con las formalidades que la Ley exige, ni por ende procede la acción de prescripción pues esta acción exige que el actor sea poseedor, en concepto de titular de derechos agrarios. (*Semanario Judicial de la Federación,* Tribunales Colegiados de Circuito, octava época, tomo XIII, abril de 1994, pág. 416.)

De lo anterior se puede decir que la prescripción en materia agraria podrá darse, siempre y cuando se haya dado una asignación de derechos ejidales, conforme lo establece el artículo 56 de la Ley Agraria.

3. *Por mandato de Ley.* La Ley Agraria lo establece en el artículo 18, se fincará a favor de un derecho preferente declarado por un tribunal agrario competente mediante sentencia jurisdiccional.

Formas de conclusión del usufructo

Sin duda las formas de conclusión del derecho real de usufructo respecto a las tierras ejidales, ubicadas en la zona parcelada, son las siguientes:

De manera contractual

Considero que esta manera de extinguirse el usufructo debe tenerse muy en cuenta, ya que será el usufructo el derecho real que ha de transmitirse a los ejidatarios y no propiamente la propiedad, como se ha interpretado.

De todo lo anterior y en razón de la realidad agraria del país, propiciada en parte por el Estado al haber permitido que el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos fuera voluntario, ha generado una diferenciación en los ejidos del país, al existir en la actualidad dos clases de ejidos en la República Mexicana: los ejidos donde el PROCEDE fue realizado, y los ejidos donde éste, por problemáticas existentes en los núcleos agrarios o por el rechazo al Programa de los integrantes del núcleo de población agrario, no se ha implementado. Dando lugar a que la actual legislación agraria sea aplicada en muchos ejidos donde el PROCEDE ya no fue implementado, y con ello se han ocasionado dudas respecto a su aplicación en casos concretos. Como ejemplo la prescripción de tierras ejidales, la adopción del dominio pleno de parcelas, la imposibilidad de realizar contratos de enajenación y cesión

de parcelas, entre otros, y que derivado de la ausencia de una verdadera legislación agraria que defina textualmente los derechos a disfrutar por parte de los sujetos agrarios, ha orillado a que en algunos casos los tribunales federales realicen interpretaciones a la legislación agraria; caso concreto en el artículo 48 de la Ley Agraria y que se refiere a la prescripción de tierras ejidales, al considerarse por parte de los tribunales cogiados que la prescripción de tierras ejidales se dará únicamente cuando se trate de tierras formalmente parceladas, conforme al artículo 56 de la Ley Agraria.

Es por esta razón que debe legislarse acorde a la actual realidad agraria en el país, pues considero que la legislación agraria deberá establecer textualmente que el derecho de uso lo gozarán los integrantes de un ejido no certificado por el PROCEDE y que los ejidatarios de un núcleo ejidal donde sí se haya implementado gozarán del derecho real de usufructo, debiendo suprimir el legislador el beneficio del derecho de uso, como equivocadamente lo plasmó en el artículo 76 de la Ley Agraria, sin considerar que jurídicamente al derecho real de usufructo lo integra el derecho de uso y disfrute de la cosa.

Situación importante a reformar será el artículo 14 de la Ley Agraria, ya que, como mencioné en el párrafo anterior, el derecho de usufructo lo integra el derecho de uso y disfrute, luego entonces gozan del derecho real de usufructo, situación falaz ya que en los núcleos agrarios donde el PROCEDE no ha sido implementado por diversas problemáticas, los campesinos que integran dichos núcleos no podrán celebrar una serie de actos jurídicos, como son enajenación de parcelas, adopción del dominio pleno, entre otros, ya que únicamente gozan del derecho de uso y no del disfrute.

Código Agrario sustantivo

El Código Agrario sustantivo deberá integrarse de la siguiente manera:

Capítulo I. Disposiciones generales

Este apartado se debe referir a los ejidos, comunidades, nuevos centros de población y colonias agrícolas y ganaderas, en lo relativo a las formas en que deben acreditar su personalidad, patrimonio, así como de la forma en que deben operar dichos núcleos agrarios.

Se debe contener de igual manera todo lo referente a los ejidatarios, comuneros, posesionarios, avecindados y colonos, definiendo el código cada uno de ellos, las formas en que deberán acreditarse y cómo deben adquirir tal calidad.

De igual modo se debe prever en este apartado todo lo referente a los órganos que prevalecen al interior de los núcleos; el modo y la forma de convocarse, realizarse y desahogarse las asambleas; funciones y atribuciones del comisariado ejidal y consejo de vigilancia, comisarios y consejo de administración, formalidades de elección y remoción de dichos órganos, así como definir el criterio donde se especifique el tiempo en que deben fungir los integrantes de los órganos de representación y vigilancia que sean electos en virtud de una remoción, es decir si únicamente deberán cumplir el tiempo que les hacía falta a los órganos removidos o serán vigentes en un nuevo periodo de tres años.

Capítulo II. Apartado referente a las tierras ejidales

En dicho apartado se deberá contemplar la clasificación de las tierras, la titularidad y derechos que deberá tener el sujeto de derecho para cada una de ellas. Es importante precisar que en este apartado se estipulen los derechos que existen en los ejidos donde el PROCEDE no se ha implementado, desde el punto de vista exclusivamente del derecho real de uso.

De igual modo debe establecerse a quién corresponde el beneficio de las parcelas referentes al destino específico (escolar, de la mujer campesina, de la juventud), ya que en algunos casos y concretamente en la parcela escolar, los maestros consideran que el producto que se derive de ésta debe corresponderles y no

al ejido como debe de ser; es más, el mismo Registro Agrario Nacional establece que el documento que ampara la titularidad de ésta corresponde al Instituto Estatal de Educación por ser parcela escolar.

Capítulo III. Ordenamiento de la propiedad rural

Situación importante a legislar es lo relativo al ordenamiento agrario, ya que, si bien es cierto, con motivo de la implementación del PROCEDE se abatieron grandes problemas agrarios en los ámbitos colectivo e individual, y sus consecuencias han sido duramente criticadas, también es cierto que a la fecha existen dos clases de núcleos agrarios en México: los ejidos donde ya ha concluido el programa y donde aún no se implementa, situación que ha traído demasiada inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra y, más aún, un gran retraso en la implementación de programas económicos que hagan producir la tierra óptimamente, por lo que una obligación para el Estado es lograr 100% de la regularización.

Es cierto que muchos ejidos cuentan con problemáticas que no permiten su incorporación a dicho Programa, sin embargo, para poder conformar un catastro rural confiable y otorgar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, se deben incorporar todos los núcleos agrarios y en aquellos núcleos con problemática, la implementación será importante, pues podría definir muchas controversias, como la indefinición de linderos, regularización de padrones de ejidatarios o, hasta en ciertos casos, apoyo para el fin del rezago agrario aún existente, entre otras cuestiones.

Capítulo IV. Relaciones contractuales

Derivado de la implementación del PROCEDE, la actual legislación prevé algunas relaciones contractuales, como la enajenación y cesión de derechos, sin embargo, la realidad social nos ha demostrado que se puede dar un sinnúmero de relaciones con-

tractuales que implican el usufructo de las tierras ejidales en lo individual y colectivo, por lo que sería importante regular más a profundidad las referentes a la enajenación de parcelas, además de ampliar otras, como la cesión de derechos, donación, arrendamiento, aparcería, mediería, usufructo y compra de esperanza en lo referente a las formas de celebración de éstas, lo anterior para el efecto del conocimiento que debe tener el comisariado ejidal de la celebración de dichos actos jurídicos.

Este apartado no debe únicamente regular las situaciones referentes a la forma de suscripción de los contratos sino debe tener un subapartado que establezca la capacidad para la celebración de los contratos referidos, teniendo como prioridad el cuidado del patrimonio familiar.

Además se deben establecer criterios para la inscripción de los contratos en el Registro Agrario Nacional, instancia que actualmente establece una serie de obstáculos que argumentan a su sistema de cómputo registral y que lesiona en muchos casos la economía de los sujetos de derecho.

Capítulo V. Sociedades rurales

Si bien es cierto, la actual legislación agraria establece las bases generales para la constitución de figuras asociativas, también es cierto que prevalecen muchas lagunas referente a las formas en que deben regirse, obligando a remitirse a la legislación mercantil, por lo que deben establecerse apartados en este capítulo referentes a:

—Disposiciones generales para su constitución.
—Requisitos para ser socios.
—Administración de la sociedad.
—Disolución de sociedades.
—Formas, modos y requisitos para convocar a asambleas.

Además del procedimiento para la constitución de sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas y forestales.

Capítulo VI. Sucesión agraria

Apartado especial debe tener la sucesión en materia agraria, ya que si bien se establecen los procedimientos a seguirse en la actual legislación agraria, también es cierto que pragmáticamente existe una serie de limitaciones de carácter administrativas que imposibilitan la regularización de esos derechos, obstáculos que traen como consecuencia la irregularidad en la seguridad documental de la tenencia de la tierras y a futuro será difícil superar esta cuestión. Este capítulo debe contener lo referente a:

—Sucesión mediante el depósito de lista de sucesión.
—Requisitos para su depósito.
—Modos y formas de apertura de la lista de sucesión.

Es importante reglamentar esta cuestión, muestra de ello es que en la actualidad existe una delegación del Registro Agrario Nacional (RAN) en el país para la atención de más de 1,000 núcleos agrarios, donde se ha implementado el Programa de Depósito de Listas de Sucesión; la apertura de estas listas implica un verdadero sacrificio para los sujetos de derecho que lo van a hacer, ya que el procedimiento que ha implementado el RAN es: solicitud para la apertura; pago de derechos, en la actualidad de 18 pesos; identificación e interés jurídico de la persona que desea la apertura; hecho lo anterior se otorga la fecha y se tiene que acudir a la apertura con dos testigos, una vez realizada se deben cumplir los trámites para la generación de los certificados.

En esencia es un buen procedimiento, pero no para ser llevado a la práctica, ya que implica serios gastos a los campesinos de los núcleos agrarios retirados de las capitales, y aunque en muchos casos son auxiliados por personal de la Procuraduría Agraria, operativamente aún es insuficiente.

Sucesión intestamentaria: con motivo de la creación de los Tribunales Agrarios, se les otorga a ellos la competencia para que resuelvan y determinen a quién debe corresponder los dere-

chos de los sujetos que fallecieron y no depositaron listas de sucesión; los procedimientos a seguirse son la jurisdicción voluntaria que es, en el mejor de los casos, cuando por resolución del tribunal agrario se declara el mejor derecho a suceder los derechos agrarios del extinto ejidatario, o en su caso, a través de la controversia en materia de sucesión agraria, que es cuando los derechos agrarios están en disputa por sucesores que se creen con mejor derecho a recibirlos.

La vía por la cual se resuelve es la indicada en ambos casos, sin embargo, debe precisarse que para efecto de un beneficio a la clase campesina las jurisdicciones voluntarias deben tramitarse en itinerancias que realicen los Tribunales Agrarios, en el lugar donde están los derechos agrarios a sucederse o en lugares cercanos a ellos, para esto debe establecerse un verdadero programa de coordinación entre la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios, además del apoyo que haga el RAN en materia de información de depósito de lista de sucesión.

Capítulo VII. Comunidades

Especial comentario merece el capítulo referente a las comunidades, debiendo prevalecer los lineamientos que se deben seguir en los procedimientos para el reconocimiento de las comunidades, además de los siguientes:

—Efectos jurídicos.
—Usos y costumbres.
—Protección a las tierras de las comunidades.
—Efectos jurídicos del PROCEDE en las comunidades.

Capítulo VIII. Terrenos baldíos y nacionales *

* El autor no plantea modificaciones en este apartado (N. del E.).

Capítulo IX. Expropiación de terrenos ejidales, comunales y de colonias agrícolas y ganaderas

En este capítulo se deberán establecer las disposiciones generales, para la realización de una expropiación de terrenos ejidales, legislándose las formas en que los núcleos de población o posesionarios, ejidatarios u otros puedan celebrar contratos de ocupación superficial, y la vía para dirimir cualquier controversia que se llegue a suscitar; además de prever la reglamentación del derecho de vías cuando se trate de servicios públicos.

Capítulo X. Aguas ejidales y comunales*

Capítulo XI. Institucionalidad agraria

Procuraduría Agraria

Situación importante a legislar será la autonomía total que deberá darse a la Procuraduría Agraria como institución protectora, gestora y defensora de los derechos de los campesinos, ya que, si bien es cierto, en la práctica dicha Institución ha tenido que atender los asuntos de miles de sujetos de derecho agrario existentes en el país, también no ha cumplido en su totalidad el papel para el cual fue creada, pues concretamente su titular, el Procurador Agrario, no ha dado cumplimiento a las facultades otorgadas a su investidura por el artículo 136 fracción IV y 11 fracción VIII del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, pues no ha asumido su papel como *ombudsman* agrario, definido éste como un representante, delegado o mandatario de los sujetos de derecho agrario. Al no haber emitido en más de ocho años de creada la Procuraduría Agraria una recomendación a autoridades administrativas por falta o violaciones a los derechos agrarios de los campesinos, nos hace pensar que en México no existe violación alguna a los derechos agrarios de los

* El autor no plantea modificaciones en este apartado (N. del E.).

campesinos, y que la figura de *ombudsman* agrario es inoperante en nuestro país.

La situación anterior se motiva en virtud de que, por un lado, se le da una fuerza moral al Procurador Agrario, pero en sí a la Procuraduría Agraria se le ubica en el artículo 134: como un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio sectorizado de la Secretaría de la Reforma Agraria. Para el académico Andrés Serra Rojas "descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control"; es decir, existe una contradicción en la legislación, pues para ser un *ombudsman* se requiere autonomía de cualquier organismo o institución del Estado, en este caso la Procuraduría Agraria requiere la independencia de la Secretaría de la Reforma Agraria, por lo que urge que en la nueva codificación se le dé total autonomía al *ombudsman* agrario.

Registro Agrario Nacional

Apartado importante será el destinado al Registro Agrario Nacional, institución que tiene por objeto el control documental de los núcleos agrarios, además del control registral que debe realizarse en la celebración de actos jurídicos llevados a cabo por núcleos agrarios y sujetos de derecho en lo particular. Esta última situación se ve reflejada una vez que se ha implementado el PROCEDE, y que tendrá como fin la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, ya que éste fue el fin del mencionado Programa, así como de los actos jurídicos derivados del mismo.

Con el fin de continuar teniendo el control documental y, como consecuencia, un seguimiento en la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, se debe fortalecer al RAN regionalizando sus actividades, ello para que los sujetos de derecho agrario tengan cerca de sus lugares de origen una dependencia que los atienda y otorgue la mencionada seguridad jurídica.

Procedimientos especiales a regularse y reglamentarse

En virtud de los diversas facultades otorgadas a las asambleas de los núcleos agrarios y el procedimiento administrativo, referente al Programa de Ordenamiento de la Propiedad Rural, es conveniente incluir, en el Código Agrario sustantivo, apartados referentes a las formas en que habrán de realizarse ciertos actos y cómo deberán reglamentarse los siguientes procedimientos:

- Para la constitución de ejidos.
- Para la conversión del régimen ejidal a comunal y viceversa.
- Para la división de ejidos.
- Para la fusión de ejidos.
- Para la incorporación de tierras a un ejido.
- Para la desincorporación de tierras de un ejido "dominio pleno".
- Para la celebración de contratos de tierras de uso común.

Código Agrario adjetivo

Por otro lado, el Código Agrario adjetivo se debe centrar en regular todas las cuestiones procesales relativas al procedimiento jurisdiccional agrario, sin desestimar los postulados básicos y actuales del proceso agrario vigente, que son los principios de oralidad, economía procesal, inmediatez, suplencia de la queja e igualdad real de las partes.

Sin menoscabar todas y cada una de las anteriores características es importante resaltar que, derivado de la dinámica que ha tenido la substanciación de los juicios agrarios radicados en los Tribunales Agrarios, se ha hecho necesario que muchas de las controversias de interpretación de preceptos contenidos en el título décimo de la Ley Agraria y que se refiere concretamente al apartado denominado de la justicia agraria, tengan que interpretarse por medio de las autoridades jurisdiccionales competentes, en este caso por los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello con motivo de la inter-

posición de juicios de amparo y con ello obtener, en algunos casos, resoluciones que sirvan de precedentes para continuar resolviendo —apegado a derecho y respetando las garantías de igualdad y seguridad jurídica— todas y cada una de las controversias agrarias planteadas a los Tribunales Agrarios.

Estas aparentes cuestiones procesales se dan y son el resultado de la falta de una real y verdadera formación normativa referente a la materia procesal agraria en México; dicha codificación del derecho agrario en nuestro país debe ser resultado del antecedente existente y vertido en la actual legislación agraria, así como de las opiniones doctrinarias que han hecho juristas a la materia, pero teniendo como base la gran cantidad de jurisprudencia o tesis que se han establecido, derivado de las controversias agrarias.

El Código Agrario adjetivo deberá contener los siguientes títulos, distribuidos en capítulos:

Título I. Disposiciones generales

En sí debe contener todas y cada una de las disposiciones de carácter formal de las actuaciones de los Tribunales Agrarios, así como las disposiciones de igualdad procesal, de la formación de expedientes por cada asunto recibido y que por lo tanto deben constar por escrito.

Se legislarán las disposiciones de igualdad procesal que deben tener los grupos indígenas, esto es: la prevención para que se cuente con intérpretes en los casos necesarios, la obligación del Tribunal Agrario en la deficiencia de los planteamientos de derecho por las partes, las formas de representación legal y, en su caso, de intervención de la Procuraduría Agraria y el término que deben de gozar para la contestación de una demanda. Es importante prever esta cuestión y elevar a categoría de disposición la obligación de que un abogado de la Procuraduría Agraria esté adscrito a cada uno de los Tribunales Agrarios y con ello, desde el momento en que una de las partes no se encuentre asesorada, en ese mismo acto discernirle el car-

go al abogado de la Procuraduría Agraria para cumplir con el principio de celeridad procesal.

Situación importante a definir es la relativa a los días inhábiles por parte de los Tribunales Agrarios, ya que el artículo 193, 2° párrafo, de la Ley Agraria establece que no los hay, sin embago, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los días en que no haya actividad por parte de los Tribunales Agrarios no deben computarse los términos de las partes.

De igual forma se debe regular la forma en que deben de llevarse a cabo las audiencias en lo relativo a su publicidad.

Título II. Autoridad jurisdiccional

En este apartado se deben regular las formas de actuación de los magistrados que presiden los Tribunales Agrarios, el apoyo que deben tener con la asistencia de secretarios de estudio y cuenta, secretario de acuerdos y el apoyo que deben tener éstos al contar con un responsable del control de los expedientes, además de los respectivos actuarios; al respecto, deberá existir un capítulo:

Capítulo I. De los magistrados

Se debe legislar en lo relativo a las facultades que tendrán los magistrados en su actuar, los medios con que contarán a efecto de que puedan hacer cumplir sus determinaciones, esto es, las medidas disciplinarias con las que dispondrán.

Se les debe otorgar la facultad de regularizar los procedimientos cuando se trate de omisiones, ello a efecto de dar celeridad a los procesos agrarios. Asimismo, se les debe regular la forma de sus actuaciones, esto es que en todos sus actos deberán actuar con un secretario de acuerdos que de fe de lo actuado.

Dentro de las obligaciones de los magistrados se debe prever lo necesario a efecto de que exhorten a las partes a la amigable com-

posición, la libertad para que de oficio hagan las preguntas que juzguen oportunas a las partes, carear a las personas que estén en los actos procesales, interrogar a los testigos, los unos con los otros, examinar documentos, objetos o lugares y disponer que los mismos sean dictaminados por parte de peritos, lo anterior con el fin de llegar al conocimiento de la verdad real del asunto dirimido.

Para el apoyo de sus funciones, los magistrados contarán con los secretarios de estudio y cuenta que les sean autorizados, según la carga de trabajo del Tribunal Agrario que presida.

Capítulo II. De los secretarios de acuerdos

Dentro de las actividades a regular de los secretarios de acuerdos, estará la de su actuación conjunta con la de los magistrados, así como establecerles la actividad de informar al magistrado de todas las promociones que se presenten en el Tribunal Agrario, la de llevar a cabo la audiencia, misma que se tiene que desarrollar en el procedimiento agrario, además de tener la responsabilidad conjunta con el magistrado del avance de los juicios agrarios instaurados.

Para el apoyo de sus funciones, el secretario de acuerdos contará con un secretario de control de procesos y los actuarios que le sean autorizados para su desempeño.

Capítulo III. De la competencia de los Tribunales Agrarios: de grado, materia y territorial

Dentro de este capítulo se debe regular la competencia que pueden tener los Tribunales Agrarios, esto es, entre otras cosas, que ningún tribunal podrá negarse a conocer de un determinado asunto, sólo se declarará incompetente hasta el momento de dictar la interlocutoria, esto significaría, además, que los Tribunales Agrarios no podrán desechar demandas agrarias o jurisdicciones voluntarias, porque así lo prejuzguen al momento de dictar un auto inicial.

Cuestión a tomar en cuenta es lo ya legislado en los artículos 168 y 169 de la Ley Agraria, donde se determina la competencia en razón del territorio; sin embargo, será importante aumentar en dichas disposiciones la relativa al conflicto de competencia en razón de la territorialidad estatal.

De igual forma se deberá retomar la competencia con que deben de contar los Tribunales Agrarios y el Tribunal Superior Agrario; cabe señalar que actualmente existe una corriente generada por parte del mismo Tribunal Superior Agrario que pretende aumentar su competencia para conocer y resolver de todas las cuestiones que le sean planteadas con motivo de problemas ecológicos. Al respecto, considero que aumentar competencia a los Tribunales Agrarios significa el aumento de su presupuesto, sin embargo, ¿sería conveniente aumentar la competencia a los Tribunales Agrarios, cuando aún existe en México una gran cantidad de asuntos agrarios pendientes de conclusión?, no digamos de resolución, sino en algunos casos pendientes de ejecución, por virtud de amparos interpuestos en el mejor de los casos, en otros, en virtud de reposición de procedimientos derivados de los amparos interpuestos, en algunos casos derivado de la falta de personal en los Tribunales Agrarios, lo que no permite la ejecución material de resoluciones o la realización de trabajos técnicos. Lo anterior lleva a la conclusión de que, con el personal existente en los Tribunales Agrarios, no es posible la resolución de muchos asuntos, luego entonces, menos será posible la resolución de asuntos ecológicos; dichos asuntos deberán resolverse a través de peritajes e inspecciones oculares, entre otras pruebas, e insisto: en la actualidad los Tribunales Agrarios no cuentan con infraestructura humana, y menos aún se hará con los programas de recorte presupuestal implementados durante este sexenio.

Título III. Procedimiento agrario

Capítulo I. Litigio

En este capítulo se deberá distinguir y asentar quién es en la actualidad la autoridad agraria y con ello enterrar la idea de que el Presidente de la República aún es la máxima autoridad agraria del país. Para ello es importante mantener vigente el artículo 163 de la Ley Agraria.

Por otro lado, se deberán prever ciertas cuestiones procesales que pudieran ser planteadas durante un juicio agrario, a decir de las figuras de la acumulación y de la conexidad de la causa; cuestiones que, si bien son figuras eminentemente civiles, también deberán observarse en algunos procesos agrarios, para ya no remitir a la materia civil supletoriamente las etapas del procedimiento agrario.

Capítulo II. Juicio agrario

En este capítulo se deberán legislar las cuestiones que propiamente deben observarse en las etapas formales y necesarias del juicio agrario, atendiendo desde la etapa de la demanda hasta la ejecución de las sentencias.

La demanda: es importante señalar que al ser los juicios agrarios la instancia que resuelve las controversias agrarias, todas sus etapas procesales deben tener una formalidad, sin que esto contravenga las bases del derecho social agrario. En este Código Agrario adjetivo se deben asentar los requisitos que debe cumplir una demanda agraria, siendo necesario derogar el artículo 170, donde se señala que la demanda no podrá presentarse por simple comparecencia, sino en el caso de que algún compareciente solicite este servicio, el Tribunal Agrario deberá enviar al solicitante a la Procuraduría Agraria para que ésta lo asesore y represente en el caso jurídicamente.

Ahora bien, recibida la demanda, el Tribunal Agrario debe analizarla para efectos de: admitirla a trámite, para prevenir a la

promovente si encontrare motivos manifiestos o, en caso de ser incompetente, remitir el asunto a la dependencia competente; sin embargo, toda esta actuación la debe realizar en un cierto plazo que debe legislarse, para efecto de dar cumplimiento al principio de celeridad de los juicios agrarios, proponiendo sea de tres días, contados a partir de la presentación de la demanda.

En caso de haber sido admitida a trámite la demanda, o si hubiese habido prevención y se dio cumplimiento a ello, el tribunal debe ordenar al actuario a que corra traslado y emplace a las partes demandadas y terceras con interés a juicio, si lo hubiere, respetándose en dicho emplazamiento lo que dispone el artículo 170 de la Ley Agraria referente al contenido de éste, agregándose en todo caso que debe acudir con asesor legal, si la actora ya contare con él, y de percatarse el Tribunal Agrario que el representante legal es la Procuraduría Agraria, debe hacérselo saber a la demandada y tercera con interés a juicio, para que acudan a buscar algún representante legal, lo mismo pasará si se percata que no es abogado de la Procuraduría Agraria, pues le hará de conocimiento a la demandada y tercera con interés a juicio, si lo hubiera, de esta cuestión para que acudan a solicitar el servicio de representación legal a la mencionada dependencia.

Ya emplazada la demandada y tercera con interés a juicio, si lo hubiere, deberán contestar la demanda a más tardar el día de la audiencia como se prevé en la Ley Agraria; dicha contestación de la demanda debe contener de igual modo ciertas formalidades; estableciéndose además de que, en caso de reconvención, se hará en ese momento y nunca después, como lo establece la Ley Agraria, pues de no ser así, cualquier reconvención se desecharía de plano.

Siguiendo con el curso del procedimiento, el Código Agrario adjetivo debe contener las disposiciones para en caso de que hubiere rebeldía al contestarse la demanda o las sanciones que se impongan a la actora que no comparezca a juicio, como se prevé actualmente.

En la etapa de la audiencia, el secretario de acuerdos debe abrir la audiencia certificando la presencia del magistrado del Tribunal Unitario Agrario, observándose ciertas cuestiones:

El uso de la voz de la actora para que exponga su escrito inicial y el de la demandada para que dé contestación a la misma, oponga excepciones y defensas, a ambas partes se les debe hacer saber que ellas tienen la carga de la prueba. Es en esta etapa donde la parte demandada puede interponer su reconvención, para efecto de que —en ese mismo acto— se le corra traslado a la actora reconvenida.

En caso de interposición de excepciones, éstas se resolverán hasta el momento de dictarse sentencia, salvo la de incompetencia que se substanciará en un artículo de previo y especial pronunciamiento, ordenándose entonces la suspensión del procedimiento; sin embargo, dicha excepción debe resolverse en un breve término que considero debe ser de ocho días naturales, o en el mismo momento de la audiencia si el magistrado del Tribunal Agrario lo considera prudente.

Posteriormente las partes —en el mismo orden— deberán ofrecer pruebas, presentar testigos y peritos que pretendan sean oídos, no dejando pasar por alto que el tribunal puede allegarse de más medios de convicción para la resolución del asunto, pero además, de igual forma el tribunal tendrá la obligación de perfeccionar las pruebas que a su juicio considere puedan llevar al conocimiento de la verdad.

Ya hecho todo lo anterior, el magistrado que preside debe exhortar a las partes a la amigable composición, sin que esté obligado a realizar alternativas de solución, dicha fase de conciliación estará abierta a partir de este momento y se cerrará hasta que haya fenecido el plazo para que las partes hicieran llegar sus alegatos en esta instancia.

En el desahogo de la audiencia, el magistrado y secretario de acuerdos puede interrogar a testigos, peritos y partes actuantes en el juicio; se debe además prever la nulidad de lo actuado en caso de que en la audiencia no se observen estas formalidades.

Capítulo III. Prueba

Un capítulo interesante a legislar es el relativo a las pruebas en materia agraria, pues si también es cierto que la legislación agraria prevé la posibilidad de que se emitan las resoluciones a verdad sabida, también lo es que los tribunales federales han considerado que eso no excluye a los Tribunales Agrarios de emitir sus resoluciones valorando todas y cada una de las pruebas ofrecidas por las partes.

Cuestiones importantes a definir será la valuación que deberá darle el juzgador a esas pruebas ofrecidas, así como las formalidades que deben contener en su desahogo, el reto del legislador será combinar el estricto derecho con el derecho social, para la no contravención de los sujetos de derecho agrario.

Lo anterior no pretende violentar el espíritu del derecho social agrario, pues una cuestión es la formalidad de un procedimiento, en todas y cada una de las etapas procesales, y otra será el espíritu del derecho social.

Capítulo IV. Alegatos y resoluciones

Esta etapa procesal deberá considerar el cierre de la composición amigable, es decir, hasta qué momento las partes tendrán para poder conciliar respecto al asunto controvertido.

Respecto a la resolución de los Tribunales Agrarios será importante legislar todo lo relativo para la emisión de éstas, considerando que los Tribunales Agrarios son órganos de administración de justicia autónomos y que, con base en sus consideraciones, el magistrado podrá emitirlas. Es importante legislar, como se ha hecho en la Ley Agraria, las formas en que podrán ejecutarse las sentencias que emitan los Tribunales Agrarios, para que así se le dé celeridad a los juicios agrarios instaurados; es importante ver que de considerar los legisladores el artículo 191 de la Ley Agraria, se deja la posibilidad de que en una segunda ocasión pueda darse una conciliación, ello para la ejecución de la sentencia que ya fue definida hasta esta etapa procesal.

Título IV

Capítulo I. Recursos

Respecto a este capítulo, se debe respetar el único recurso previsto en la Ley Agraria referente al recurso de revisión, en los casos previstos en el artículo 198, haciendo hincapié en que debe ser más concisa la fracción II, debiendo establecerse que únicamente deberá proceder cuando se trate de la restitución de tierras ejidales o comunales, en la que sea parte el ente colectivo, y no procediendo en cuestiones de disputa de terrenos, en la posesión entre particulares.

Título V. Disposiciones complementarias

Capítulo I. Medidas precautorias

Si bien es cierto, la Ley Agraria cuenta con un precepto legal que establece la posibilidad de decretar medidas precautorias, también lo es que remite a la legislación de amparo para actuar al respecto de las medidas precautorias; por lo que será importante estudiar las disposiciones a aplicar, con el fin de que el Código Agrario presente disposiciones propias. Es importante precisar que en muchos de los casos se solicita la medida precautoria para el efecto del respeto de la posesión; en estos casos, el tribunal debe suplir la deficiencia del planteamiento de derecho y de oficio debe decretar el interdicto para detener la posesión hasta, en tanto, no se resuelva el asunto principal, sin necesidad de ocupar la figura de medida precautoria.

Referente a la medida precautoria será importante determinar que ésta se decretará al inicio del procedimiento o durante su desarrollo, teniendo como premisa principal el depósito de una garantía que asegure algún daño o perjuicio que se llegare a generar; por otro lado, debe existir la suspensión, en el caso en que se dé la explotación de algún recurso natural, que se haga por parte de un núcleo agrario y la zona explotada sea ubicada

en la superficie de un conflicto por límites. En este caso la situación a determinar será que incidental y aparejadamente con el asunto principal, se determine si técnicamente la superficie en controversia está ubicada donde existe la explotación, ello para ordenar su inmediata suspensión; esta resolución puede impugnarse mediante recurso de revisión.

Capítulo II. Caducidad y suspensión del proceso

Si bien es cierto la Ley Agraria establece las causas donde se debe decretar la caducidad, no establece expresamente si se refiere a la caducidad de la instancia o de la acción, en este caso se deberá determinar a qué caducidad se refiere; por otro lado, se debe legislar lo relativo a los casos en que se deberá suspender un procedimiento —situación no prevista en la Ley Agraria— y que se deben establecer para efecto de la consecución del proceso o interrupción del mismo. Al respecto, es menester precisar que existe el antecedente en la Ley de Amparo que se refiere a la consecución del procedimiento por parte del sucesor en caso de la muerte del campesino que sea parte del juicio de amparo.

Considero que esta situación referente a la interrupción del proceso se dará en los casos de la inasistencia de la actora al juicio y concretamente cuando es multada por ese hecho, comenzando a correr en ese momento el término para la caducidad de la instancia; de ahí el comentario de que estas dos figuras se encuentran íntimamente relacionadas y su legislación será parte de un capitulado especial.

Título VI

Capítulo único. Procedimientos especiales: jurisdicciones voluntarias

En virtud de la competencia de los Tribunales Agrarios se debe establecer un apartado especial referente al procedimiento de jurisdicción voluntaria, entendiendo a ésta como: todos los actos

en que, por disposición de la ley o por solicitud de los interesados, se requerirá la intervención del magistrado, sin que esté promovida ni se promueva cuestión alguna entre partes determinadas.

Se debe establecer también el medio de defensa en contra de una resolución que se emita con motivo de la jurisdicción voluntaria y que es el amparo indirecto.

Todo lo expuesto no pretende desestimar los beneficios derivados de la Ley Agraria de 1992, la cual, sin duda, sentó un precedente importante en la regularización de la tenencia de la tierra, y en materia de implementación de justicia agraria, lo que se pretende con la codificación adjetiva y sustantiva del derecho agrario es seguir avanzando en el marco del derecho social agrario; sin embargo, intentar realizar una codificación sustantiva y adjetiva de la Ley Agraria tendría como consecuencia inminente una reforma al Artículo 27 constitucional, así como a otras leyes complementarias como la Ley de Amparo, la que actualmente en su libro segundo habla del amparo en materia agraria. Situación a criticar será la omisión en que ocurrieron los legisladores ya que al darse la reforma constitucional de 1992 no se dio la reforma al mencionado libro segundo de la Ley de Amparo, la cual debió modificarse; sin embargo, la situación se torna preocupante ahora, pues con el proyecto de reforma de dicha Ley ya presentado a la sociedad, se abroga el libro segundo relativo al amparo en materia agraria, quedando subsistente únicamente en el artículo 125 en su fracción II, que regula lo relativo a la suspensión de oficio, evidenciando con esto la ínfima importancia que se da a la materia agraria.

Situación a ventilarse en la reforma constitucional comentada y que tendrá que verterse en el Código Agrario sustantivo, será la definición que tenga que hacerse del régimen de propiedad de atención y, como consecuencia, de competencia, en razón de la materia de las colonias agrícolas y ganaderas existentes en el país, pues a la fecha sus integrantes cuentan con títulos de propiedad que amparan sus lotes. Las controversias que se susciten con motivo de su organización interna, además del mencionado Código sustantivo en el rubro de ordenamiento de la

propiedad rural, deberán sentarse las disposiciones para regularizar la tenencia de la tierra en las colonias agrícolas y ganaderas.

Las ventajas de la legislación de una Código Agrario sustantivo serían, entre otras, las siguientes:

Con motivo del ordenamiento agrario, se estaría formando un catastro rural confiable, que a largo plazo permitiría la implementación de programas gubernamentales en materia de producción ya que se tendría una medición precisa de las tierras ejidales amparado con un respaldo documental y que traería una certeza jurídica.

Como otra de las consecuencias del ordenamiento agrario en los Estados Unidos Mexicanos, sería el control en la celebración de actos jurídicos contractuales que reconozcan, creen, modifiquen, transmitan o extingan derechos sobre tierras ejidales, comunales o de colonias agrícolas y ganaderas.

Las ventajas de la legislación de un Código Agrario adjetivo consolidaría al derecho agrario como un derecho ya independiente, y así como el derecho civil y el derecho penal tiene sus propios procedimientos con base en sus características propias, así el derecho agrario tendría un código de procedimientos agrarios con base en cada una de las características de su proceso, apegado a sus principios de oralidad, economía procesal, inmediatez, suplencia de la queja e igualdad real de las partes, en sí, éstas son algunas de las características del porqué es necesario un código de procedimientos en materia agraria.

Para realizar un proyecto del mencionado código adjetivo o de procedimientos en materia agraria, se hace necesario realizar un estudio integral de todos y cada uno de los criterios que en tesis y jurisprudencia han realizado los Tribunales Colegiados y la Suprema Corte de Justicia, esto es, para elevar a categoría de ley las interpretaciones judiciales hechas en materia agraria en los casos en que sea posible.

Dicha codificación debe regular todas y cada una de las etapas procesales propias de un procedimiento jurídico; regulando,

desde luego, el actuar de todas y cada una de las partes en el juicio agrario así como del propio actuar del tribunal agrario.

Tan es necesaria la codificación adjetiva agraria que aunque el artículo 2 de la Ley Agraria establece que en casos no previstos se aplicará supletoriamente la Ley Civil, también es cierto que existen criterios de tesis jurisprudenciales que mencionan de la inaplicabilidad de ciertos artículos del Código Federal de Procedimientos Civiles, situación que revela la imperiosa necesidad de un código adjetivo o de procedimientos agrarios.

Es importante hacer notar que el derecho agrario en México ha tomado un gran auge con motivo de la reforma al Artículo 27 constitucional en el año de 1992, sin embargo también hay que sostener que el derecho en sí es dinámico y que el derecho agrario mexicano ha sido parte de ese dinamismo, razón por la que se tendrá que discutir de las grandes necesidades de un derecho procesal agrario, y con ello ajustar muchos criterios ya vertidos en tesis o jurisprudencia por las autoridades jurisdiccionales en México, en un conjunto de leyes que definan un procedimiento a seguir en materia procesal agraria.

Agua y agricultura: paradojas de la gestión descentralizada de la gran irrigación*

Sergio Vargas Velázquez**

Introducción

En las últimas dos décadas se ha dado un intenso proceso de transformación productiva en la agricultura, resultado de las políticas de apertura comercial, desregulación y reducción del gasto público destinado a la agricultura; las cuales han tenido un considerable impacto en las formas en que los agricultores acceden a los recursos productivos (C. de Grammont, H., 2001; Davis, B.), en particular el agua para riego (Palacios Vélez, E.; Vargas, S., 1996). De igual manera, los agricul-

* En el marco del Día Mundial de la Alimentación, organizado cada año por la FAO en el mes de octubre, y que en este año 2002 tiene el lema "El agua, fuente de seguridad alimentaria", ofrecemos el presente artículo.

** Licenciado en Economía por la UAM; Maestro en Ciencias Sociales por FLACSO; candidato a Doctor en Antropología por la Universidad Iberoamericana. Actualmente se desempeña como subcoordinador de Participación Social en el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y como profesor en la Maestría en Gestión Integral del Agua en el DEPFI de la UNAM.

tores que trabajan bajo esta modalidad han tenido que adaptar sus estrategias productivas a las nuevas condiciones de su entorno económico, generándose dos tendencias significativas en la agricultura de riego. Por un lado, aquellos agricultores y sistemas de riego en quienes predominan las tendencias hacia la minimización del riesgo económico a través del regreso a los cultivos tradicionales (maíz y trigo) y la ampliación de las actividades económicas fuera del sector agropecuario, dejando a la agricultura como una actividad secundaria. Por el otro, se encuentran aquellos que han optado por insertarse en los procesos de cambio tecnológico y productivo, vinculándose a la agricultura comercial en un nuevo tipo de arreglos (agricultura por contrato, grupos de producción en torno a agroindustrias, entre otros), haciendo crecer sus superficies de producción de forma indirecta (renta o aparcería). Existe un tercer sector que, como en el resto de la agricultura, está siendo expulsado de la actividad, y zonas que antes atraían fuerza de trabajo, ahora la expulsan. Este proceso se enlaza necesariamente con las características que ha ido asumiendo la gestión del agua de riego.

A partir de 1990, la base de la política pública del agua para riego ha sido la reducción considerable de la intervención gubernamental en su manejo a través de un proceso de transferencia de los sistemas de gran irrigación a asociaciones de usuarios, formadas para tal fin, las cuales tuvieron que asumir un precio del agua capaz de autofinanciar la operación y conservación normal de los módulos de riego. Las respuestas sociales a tales políticas son diversas, por un lado se encuentra la agricultura empresarial inserta en las grandes tendencias de cambio productivo mundiales, y por el otro, un amplio sector de economía campesina forzada a modificar sus estrategias de subsistencia para lograr sobrevivir. El uso del agua, ahora un recurso de seguridad nacional, plantea enormes retos a la administración pública, tanto por los rezagos en cuanto a su gestión y ordenamiento de usos y derechos, como por sus características como insumo agrícola. Aquí sostenemos que el arreglo institucional del agua en México se encuentra en un proceso de transición, de un

modelo de gestión centralizado a otro por cuenca hidrológica, en el cual están surgiendo nuevos actores colectivos con base en las asociaciones de usuarios, como nuevas instituciones locales en donde realmente han logrado incorporarse a la vida local. Sin embargo, como toda transición, hay un sinnúmero de paradojas por resolver a fin de consolidar un manejo conveniente del agua de riego en estos sistemas.

Deterioro de la gestión centralizada del agua

Después del periodo de bonanza petrolera, se agravaron las contradicciones entre las prácticas políticas y la economía nacional. La política corporativa ya no tenía los excedentes que permitían una distribución diferencial en la sociedad. El fin de la construcción de la gran infraestructura hidráulica agrietó la legitimidad de la administración central. Desde 1983 los apoyos al campo disminuyeron rápidamente: el gasto público al sector bajó de 11.7% del gasto total en 1980 a 6.4% en 1987; la inversión pública federal para el fomento agropecuario frente a la inversión total realizada en el sector pasó de 16.6% en 1980 a 7.7% en 1989; los subsidios (por la vía de los precios, insumos, crédito y consumo) pasaron de 10.9% del PIB agropecuario en 1982 a 3.2% en 1988; con la entrada al GATT en 1986 se eliminaron o redujeron numerosos aranceles (C. de Grammont, Hubert). Por un lado se inició una paulatina reducción presupuestal en el sector de la gran irrigación; por otro, la burocracia hidráulica había perdido su estatuto de Secretaría de Estado con la fusión de la Secretaría de Recursos Hidráulicos y la Secretaría de Agricultura y Ganadería. En 1985 se integraron los 75 distritos de riego a los aproximadamente 130 distritos de desarrollo rural, con el consecuente deterioro de la gestión del riego.

El acuerdo corporativo era la base sobre la que descansaba en las élites locales que negociaban los planes de riego en los distritos de riego, los financiamientos de BANRURAL y los precios de garantía. Para obtener algún apoyo productivo o resolver un problema con el agua, los agricultores tenían que pasar por el

escrutinio de la jefatura del distrito de riego. Este entramado estaba construido para implementar la política hidroagrícola en los distritos, y el apoyo político necesario para el armazón de intereses en torno al régimen político. Se tenía como antecedente las interesantes experiencias organizativas, diseñadas por el gobierno de Echeverría, las que dieron origen a múltiples uniones de ejidos, "triples s" y demás formas asociativas. La situación por la que atravesaban varios distritos y la afectada burocracia hidráulica, llevaron a considerar una propuesta que un grupo de planificadores del agua había estado trabajando durante varios años: reconstituir el manejo del agua a través de la creación de una institución del gobierno federal, impulsar un modelo de gestión descentralizada a través de la creación de consejos de cuenca, la transferencia de los sistemas de gran irrigación, la consolidación de los organismos paramunicipales operadores de agua potable con criterios modernos de gestión, la incorporación de la iniciativa privada y social en todo este proceso, todo esto acorde con las orientaciones de política económica del Banco Mundial e instituciones similares (Vargas, S., 1998).

Transición y reacomodo institucional

La reorientación del intervencionismo estatal implicó profundos cambios institucionales en la gestión del agua. Como resultado de la evaluación hecha durante la campaña presidencial de Salinas de Gortari y en el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, se consideró como factor limitante de la modernización el exceso de intervención estatal. De acuerdo con ese diagnóstico, esto se originó en un afán institucional por proveer a los productores de las condiciones necesarias para su desarrollo, pero a lo largo de los años se convirtió en un obstáculo central, ya que inhibió la fuerza social de los productores y de sus organizaciones. En el caso de los recursos hidráulicos, esto desembocó en la ausencia de un sistema equitativo de cobro por volumen y precios de equilibrio, generando entre los usuarios un creciente desperdicio del recurso, que no permite a los distritos

alcanzar la autosuficiencia financiera. La solución propuesta por el gobierno federal residió en transferir o dar la concesión del servicio del agua a sus mismos usuarios (Vargas, S., 1996).

Durante esa etapa de desgaste, los cambios políticos favorecen a un grupo de la burocracia hidráulica, personificada por Fernando González Villarreal (Rap, E. y Ph. Wester, 1998), primer director de la Comisión Nacional del Agua. Su propuesta era la reorganización del sector en un órgano desconcentrado que articularía todo lo relacionado con el agua, el cual fuera capaz de afrontar la creciente demanda social con un enfoque modernizador. Con la creación en 1989 de la Comisión Nacional del Agua (CNA), se toma la idea de cuenca hidrológica como unidad de gestión, se recupera los sistemas de gran irrigación y se inicia su transferencia a asociaciones de usuarios, así como la reorganización de los sistemas de agua potable. La consolidación se adquiere con la promulgación de la Ley de Aguas Nacionales en 1992.

La reorganización de la gestión del agua implicó la transformación de los aspectos normativos, los factores estructurales y la respuesta de los actores sociales e institucionales. La creación de la CNA y el establecimiento de la Ley reorganizaron las formas de intervención y regulación estatales para el acceso y uso del agua, pero se utilizaron los recursos políticos convencionales en un contexto de retirada económica de los aparatos gubernamentales. Así, la misma burocracia hidráulica buscó un tipo de apertura controlada hacia la participación social en consejos, comités y asociaciones de usuarios.

La transferencia se inicia de manera temprana en 1990. En los primeros módulos transferidos se logró "consensuar" con rapidez —por su carácter— con productores empresariales de los módulos, que marcó el derrotero político seguido, lo cual facilitó la negociación. Los últimos en ser transferidos se caracterizaron por ser campesinos o tener dentro de su estructura productiva un amplio sector campesino. El tamaño promedio de las parcelas en los módulos transferidos en 1990 fue de 9.77 ha, reduciéndose paulatinamente a 2.08 el siguiente año y a 1.31 ha en mayo de 2001. A principios de 2002, existen 453 asociaciones

de usuarios y 10 sociedades de responsabilidad limitada (SRL), abarcando 98.3% de la superficie de gran irrigación.

La primera fase es, *grosso modo,* de amplia discusión entre los agricultores, en la cual los usuarios cuestionaron la viabilidad, la factibilidad y hasta la insuficiencia de tal medida. En esos años se dio un proceso de información relativamente amplio. El principal rechazo radicaba en la cuota de autosuficiencia y el alto "costo" organizativo, además de la necesidad de sostener una autoridad federal en el campo. Otros consideraron insuficiente la propuesta, y en algunos casos ya solicitaban se incluyera a la presa en la concesión. Los problemas y conflictos en algunos distritos eran evidentes, y en ese entonces ya existían iniciativas sociales que hacían uso de acciones extralegales (*cfr.* IMTA*,* 1991a, 1991b, 1991c).

Desde los inicios del proceso de transferencia se notaba la enorme concentración de los recursos productivos (Torregrosa, 1996), proceso distinto y cada vez más intenso que el de la concentración de la tierra, ya que el gran capital prefiere controlar a través de métodos indirectos, como es la agricultura por contrato o la agroindustrialización. Existe un proceso de concentración de recursos productivos en las zonas de riego, a través de la expulsión de productores no rentables, el desarrollo del rentismo y la agricultura por contrato y las agroindustrias. Esta concentración de recursos se expresa en mayor desigualdad social en el ámbito regional en zonas de agricultura campesina (sureste) y zonas con agricultura empresarial (noroeste). Si comparamos la encuesta aplicada en el Programa de Desarrollo Parcelario (PRODEP) en 1991 (CNA; 1993), y otra en 1999 por el IMTA (Vargas, 2000), en el Distrito de Riego 011 "Alto Río Lerma", podemos identificar una disminución de 50% en el número de unidades de producción con menos superficie entre 1991 y 1999, pero en conjunto continúan sosteniendo su participación en superficie, lo que hace ver que aumenta su superficie por unidad de producción. En los sectores de más de 5 hectáreas aumenta el número de unidades de producción sin que ascienda considerablemente la superficie bajo control, lo que hace descender un poco la superficie por unidad de producción. Este proceso de concentración en

muchos casos no implica expulsión total y permanente de productores campesinos de la agricultura, sino más bien la reorganización como unidades domésticas, en donde la agricultura queda en un segundo o tercer lugar como generadora de ingresos (Vargas, S., 2001). Una encuesta aplicada en 2002 muestra que en este distrito de El Bajío ya no son productores alrededor de 20% de los que aún se encuentran registrados con derechos de agua (E. Solliec y N. Gourhand, 2002).

El *impasse* hidráulico

La crisis política que sigue al asesinato del candidato priista a la presidencia en el año 1994, abre las condiciones para que sea desplazado de la dirección de la CNA el grupo de la burocracia hidráulica que había iniciado la transferencia. Sin embargo, se retoma el planteamiento general de gestión por cuenca con la creación de gerencias regionales para las 13 cuencas hidrológicas, y se organizan consejos, comisiones y comités de cuenca y acuíferos, casi se finaliza la transferencia de distritos, y se continúa en la aún no terminada tarea del Registro Público de Derechos de Agua (REPDA).

En los distritos de riego en los que el proceso de transferencia aún no finaliza por el rechazo de los usuarios para aceptar los módulos, tenemos como ejemplo los distritos 033, 003, 100, en los estados de México e Hidalgo, en los cuales ha habido movilizaciones en distintos momentos, toma de oficinas de la CNA, así como secuestro de funcionarios, o —un caso especial— como en el distrito 018, constituido por el territorio del grupo yaqui. En otros distritos podemos encontrar lo que de alguna manera se preveía como uno de los riesgos del proceso, esto es, el control de las asociaciones por las élites locales para competir políticamente llevando inestabilidad en las mesas directivas a ciertos módulos. Una vez rebasada la transferencia de la primera fase, se inicia un proceso de reorganización, en el cual se manifiestan las primeras limitaciones. Por un lado, en algunos módulos se da una gran competencia por las mesas directivas, convirtiéndolos

en espacios políticos locales. Por otro, son espacios para la organización de los intereses de los usuarios del agua como agricultores. Aquí se generan proyectos de carácter productivo, como ha sido la capacidad de varios módulos de plantear en forma paralela servicios productivos o comerciales para sus usuarios.

De aquí podemos constatar varias cosas; la creación de la CNA implicó la reconstitución de la burocracia hidráulica, la cual iniciaría inmediatamente la descentralización de la gestión del agua. En relación con la reestructuración de las élites del poder y la crisis y asesinatos políticos del final del sexenio salinista, surgió un reordenamiento como institución federal con el equipo de Guerrero Villalobos. Se puede afirmar que se acelera la pérdida de legitimidad institucional en el último lustro, lo cual no ha podido ser revertido por el equipo del nuevo director de la CNA.

Un caso interesante es el del estado de Guanajuato, en donde estaba ocurriendo un fenómeno particular después de la pérdida de la hegemonía priista: se inició un proceso de cuestionamiento de la política federal del agua. El entonces gobernador de la entidad, Vicente Fox, planteó alternativas a la CNA, para lo cual reorganizó a la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento CEASG (ahora CEAG), entonces concentrada en el uso urbano del agua, como ha sido el esquema determinado desde el gobierno federal, y creó un área de riego en la SDA y R (ahora SDA). Desde ahí se perfila un esquema de gestión local del agua, tanto de las superficiales como subterráneas (los "COTAS"). Se agregó una propuesta para que el gobierno del estado tuviera capacidad de intervenir en sus propios recursos hídricos, para lo cual propuso una ley estatal del agua en donde se planteó la figura de aguas de jurisdicción estatal. De cualquier manera, a pesar de no lograr plenamente romper el control federal, fue capaz de plantear un nuevo diseño de relaciones entre una CNA, cada vez más deslegitimada, y una problemática social en aumento por el agua.

El proceso de organización de las asociaciones de usuarios por módulos tuvo un desarrollo inicial muy rápido, pero su consolidación será un proceso largo. La aceptación del proceso fue

desigual, quedando aún hoy día pocos módulos sin transferir. En estos años se ha dado un cambio de actitud en muchos agricultores. La mayoría ha tenido que cambiar la forma en que produce, o lo que produce, y buscar alternativas económicas en las nuevas condiciones. Las estrategias surgen en función del tipo de acceso al agua (canales, bordos, presas, pozos) y la superficie de tierra que dominan, pero también a las alternativas de migración (masculina y femenina), de pluriactividad, así como a la dinámica organizativa que le permita asumir opciones colectivas. Estos factores permiten explicar el interés y grado en el que participan en las asociaciones de usuarios de los módulos de riego transferidos. En general, todavía se encuentran supeditados a un esquema heredado de la CNA y su problemática es muy variada.

La reforma llevó a la diversidad productiva y organizativa de los módulos (Vargas, 2002), mientras que la rapidez de las reformas y el vacío institucional registrado por la supresión de los apoyos estatales condujo a un descenso de la rentabilidad en la agricultura, misma que se vio sometida a una mayor competencia de las importaciones. Mayormente no ha podido asignar sus recursos productivos hacia cultivos de mayor valor agregado, incorporar progreso técnico y mejorar la eficiencia económica. Estos objetivos sí han sido conseguidos por un reducido segmento de medianos y grandes productores vinculados a la exportación hortofrutícola. A pesar de la fuerte presión aparente por el agua no se ha manifestado un incremento sustantivo en la eficiencia. Esto obedece a la racionalidad productiva de la agricultura campesina predominante y, de alguna manera, a todo agricultor de agua superficial, ya que no existe en el actual arreglo del agua incentivos hacia el ahorro y la eficiencia. La racionalidad económica se orienta hacia minimizar el riesgo y el esfuerzo en la producción de subsistencia, y en el caso de la agricultura empresarial, a bajar costos o minimizar el riesgo, para lo cual siempre complementa el agua superficial con la de pozo. Los efectos de la modernización son diferenciados de acuerdo al tipo de productor.

La transferencia de los distritos de riego a las asociaciones de usuarios implicó organizar de una nueva forma a los agricultores de riego. Éstas han visto modificadas sus condiciones drásticamente y, de forma diferencial, han empezado a tener iniciativas hacia las instituciones gubernamentales, asumiendo una función más activa, en otros casos, confrontándose directamente con el actual arreglo institucional. Como en toda transición política e institucional, la primer apertura a la participación social en la gestión del agua se inició con incertidumbre y desconfianza, para que después surgieran grupos que presionaran por una apertura y descentralización mayor, contrastándose con aquellos que piden mayor subsidio y continuidad en el manejo gubernamental.

La respuesta de los agricultores a estas transformaciones, como es de esperarse, es diferente según las características socioproductivas. En cuanto a las estrategias, de los datos disponibles a nivel nacional, se desprende que la mayoría de los productores han optado por acomodarse más bien que por competir en la agricultura. Este acomodo se traduce en la falta de expansión hacia cultivos de mayor valor, persistiendo el de maíz y forrajes; entre los agricultores en mayor escala y más modernizados, se observa incluso el aumento de la superficie sembrada de estos cultivos. A este proceso corresponde una mayor diversificación en actividades asalariadas fuera del predio y, sobre todo, la migración a Estados Unidos, así como el aumento de las existencias ganaderas (Davis, 2000).

El vacío institucional de la agricultura de pequeña irrigación, que se expresa en la sobreexplotación de múltiples acuíferos, en donde de manera irregular o presionando, o simplemente por falta de regulación, la misma autoridad ha propiciado nuevos volúmenes que toman agricultores que no ven el recurso como un bien común, sino que se percibe como un recurso productivo estratégico por unos, y por otros como de libre acceso.

El agravamiento de la situación del agua ha puesto en evidencia las limitaciones del arreglo institucional. Por un lado, expresa las limitaciones que por décadas tuvieron las distintas

instancias de gestión del agua (SRH, SARH, CNA) en cuanto a la regulación de derechos, de control de zonas de riego, en particular de las unidades de riego, así como la capacidad de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la participación de los usuarios del agua en la gestión. Por otro, se ponen de manifiesto las dificultades productivas y económicas de los agricultores, y las estrategias del *agribusiness* por utilizar el agua bajo la racionalidad económica que los obliga a tomar decisiones de corto plazo y que contradicen una racionalidad ambiental y social en el uso del recurso. Así, tenemos ejemplos de desarrollos agroindustriales en torno a la producción de, por ejemplo, hortalizas y forrajes en el acuífero de Valle de Arista, S.L.P., o los acuíferos de la Sierra Norte de Guanajuato, en donde predomina un clima seco, con bajas precipitaciones, generando necesariamente sobreexplotación del agua subterránea en zonas ya de por sí frágiles. Otro ejemplo es la intensa pugna entre los agricultores de riego que utilizan las aguas residuales de la Ciudad de México, en los distritos de Chiconautla, Tula, Alfajayucan y unidades de riego, regulares e irregulares.

Las nuevas instancias de representación permitieron que los grupos de agricultores en particular pudieran expresar su problemática productiva con iniciativas sociales o competencia en el poder local. Estas tensiones están llevando a que se estén planteando varias propuestas de modificación a la Ley de Aguas Nacionales, la mayoría de las cuales tienden a ampliar el número de actores en el juego de la política del agua, y a reducir el papel de la CNA.

El estudio de los procesos políticos en México ha creado varias explicaciones. Al pobre desarrollo de representación democrática y a las formas autoritarias se enfrentan con la explicación del pensamiento liberal que enfatiza el proceso de transición. Se quería ver que al tiempo que se abría la economía y se erosionaba la legitimidad del Estado, se daba un proceso de apertura política, el cual, para algunos, culminaría con la salida del PRI del gobierno. Sin embargo, ambas explicaciones han oscurecido el punto esencial de la regulación local y el factor clave de la mediación entre sociedad y cargos electos para el manejo del agua, que son las

relaciones informales que no pasan por ningún sistema de partidos y que tampoco son marcadas por el tipo de régimen.

En la encuesta de evaluación de la actuación de las asociaciones de usuarios (1999), se pone de manifiesto los grandes avances hasta ahora alcanzados por las asociaciones, al lograr consolidarse como organizaciones de riego capaces de operar sus propios sistemas de riego, y al mismo tiempo los enormes retos para consolidarlas, en tanto los cambios en el entorno económico y productivo provocan que las asociaciones tengan que tomar decisiones difíciles a futuro, pero al mismo tiempo muy importantes para lograr su sostenibilidad económica y financiera, convertirse en la instancia apropiada para la concertación de intereses de todos los usuarios de riego, así como también ser entidades para la promoción del mejor uso del agua y de paquetes tecnológicos bajo las —cada vez más— difíciles condiciones de acceso al agua en nuestro país.

Al inicio del proceso de organización de las asociaciones, se consideró conveniente que tuvieran una figura jurídica de asociación civil, a partir de la cual se consolidarían como organizaciones orientadas exclusivamente al manejo del riego en sus módulos, evitando los problemas propios de las figuras jurídicas o que las consideraran como empresas privadas o de carácter de representación de intereses. Estas funciones quedaron establecidas en sus documentos de organización, en donde se especifican sus derechos y obligaciones frente a los usuarios y se establece su relación con la CNA.

Después de diez años, era importante saber si las asociaciones estaban conformes con su figura asociativa, si ésta era suficiente para cumplir con las actividades que realizan o, en su caso, requieren de modificaciones para afrontar las situaciones como organizaciones. De esta manera, uno de los aspectos de la evaluación era identificar si con la figura jurídica que tienen, así como con sus atribuciones, los representantes de las asociaciones consideran que están funcionando apropiadamente, y qué tan dispuestos están a incorporar cambios en su funcionamiento o a buscar una nueva figura jurídica o nuevas atribuciones que les permitan afrontar la problemática que se van encontrando. En este sentido se les interrogó respecto a si se le pueden hacer adi-

ciones a los estatutos, cambiarlos y si ya los han modificado. En cada pregunta, por tratarse de una parte de la encuesta que trataba de recuperar la percepción de las mesas directivas de las asociaciones, no fueron contestadas en 10% de los casos. De estas preguntas resalta el hecho de que, en la primera, la opinión está dividida entre 50% que respondió que no y 47% respondió que sí; quedando claro que prácticamente la mitad considera que no es necesario hacerle adiciones, y por lo tanto modificaciones, por lo que la siguiente pregunta, pocos la contestan. Resulta interesante que en todas las regiones hay una constante de prácticamente 10% de las asociaciones que consideran que se pueden hacer cambios. Esto se refleja en los pocos cambios que se han realizado en los estatutos, dado que 78.8% no ha realizado cambios y sólo 21.1% sí (ver cuadro 1).

El principal objetivo de las asociaciones, por el cual fueron creadas, fue su orientación hacia el manejo del agua de sus módulos, considerando todos los aspectos relativos a esto. Sin embargo, con el paso del tiempo, y como organizaciones de agricultores que son, se han convertido en la principal instancia, si no es que la única, a partir de la cual los usuarios pueden enfrentar la problemática productiva de la agricultura, así como ver representados sus intereses. De esta manera se han convertido en verdaderas instancias de gestión en todos los aspectos relativos al manejo de los recursos productivos de los módulos, y no sólo del agua. La fuerza organizativa de las asociaciones es innegable, por lo cual en muchos casos los mismos asociados han buscado resolver otros problemas: de tipo productivo, gestión de programas gubernamentales, comercialización, entre otros, a través de las asociaciones.

Uno de los principales retos de las asociaciones será la conservación de la infraestructura que tienen concesionada, en virtud de que todavía requieren del fortalecimiento de su capacidad financiera, por lo cual, la conservación tiene que ser planeada de manera limitada, ya que la variable situación de la economía agrícola y las condiciones productivas no permiten la plena autosuficiencia financiera.

Cuadro 1
Indicadores de situación y actuación de las asociaciones de usuarios, 1999

Regiones	Situación				Actuación			
	Tamaño promedio de parcela (ha)	Volumen disponible por superficie en producción	Densidad de canales (ha/km) mm3/ha	Superficie por empleado (ha/núm.)	Resultados financieros desfavorables (%)	Eficiencia global del riego (%)	Incremento requerido en cuota para autosuficiencia (%)	Problemas en la elección de representantes (%)
I Península de Baja California	12.9	12.8	99	486	17	37	45	9
II Noroeste	11.5	11.3	89	1,752	12	35	17	3
III Pacífico Norte	8.3	13.9	95	643	21	35	39	21
IV Balsas	2.5	17.8	57	440	64	30	148	55
VI Río Bravo	11.9	13.7	75	734	29	30	140	34
VIII Lerma Santiago Pacífico	5.2	17.3	65	492	21	33	18	18
IX Golfo Norte	1.9	7.9	36	485	25	33	71	25
X Golfo Centro	5.9	28.1	50	401	20	30	51	40
Total	**8.4**	**13.8**	**71**	**687**	**22**	**33**	**58**	**19**

Fuente: CNA. Encuesta de evaluación de la actuación de las asociaciones y SRL, 1999, y CNA-IMTA, Sistema de Información Hidrológica de Distritos de Riego (SINHDR), versión 2. Base de datos en CD, 2001.

De esta manera, es posible constatar que la conservación de las obras sigue teniendo serios problemas después de la transferencia, debido a que muchas de las organizaciones de usuarios han tenido problemas financieros, los cuales se han visto agravados por la falta de agua. Las tarifas de riego no se han podido actualizar acorde a la variación de los precios por los procesos inflacionarios que aquejan al país y, en consecuencia, la disponibilidad de fondos para la conservación de las obras se ha visto disminuida en términos reales.

Además, como se menciona en la encuesta de evaluación, en prácticamente la totalidad de los módulos existe un proceso de renta de la tierra, lo cual implica una cantidad variable de usuarios formales del servicio de riego que no son reales y que, incluso, existan usuarios reales que no están registrados con derechos, ya que, como ocurre en algunos distritos del centro y norte del país, la agricultura por contrato lleva a que sean las empresas agroindustriales las que determinen en gran medida las condiciones en que se va a realizar la producción.

Tomando en cuenta lo anterior, todavía es útil caracterizar a los usuarios por tipo de acceso a la tierra, ya que estadísticamente se muestra que mientras más tenencia ejidal exista, más pequeñas son las unidades de producción, así como más concentrada tienen su producción en granos básicos, y que tecnológicamente tienden a sistemas productivos tradicionales, asociando su producción agrícola con la pequeña ganadería de traspatio y otras actividades económicas.

Respecto a los cambios productivos, a pesar de que se ha insistido en los efectos que tienen la apertura comercial y las nuevas políticas agrarias que buscan consolidar un sector moderno en la agricultura, las respuestas resultan contrastantes. De los que respondieron la pregunta referente al cambio en el patrón del cultivo, 74.1% contestó que desde la transferencia sí ha cambiado, en tanto que 25.9% consideró que no. Entre las regiones sobresale el caso de la Noroeste, donde 98.3% de sus asociaciones cambiaron; la principal razón que argumentaron fue el cambio en la disponibilidad del agua (94.9%), junto a razones ecológicas (64.4% de las asociaciones).

Uno de los aspectos más polémicos entre los usuarios de los distritos de riego, y que continúa discutiéndose con amplitud, es la cuota de riego. Desde el inicio del proceso de transferencia se planteó la necesidad de establecer, como condición indispensable para que las asociaciones fueran viables económicamente, que se definieran cuotas de autosuficiencia, que en la mayoría de los casos implicaron un incremento significativo, comparadas con las de la década anterior a la transferencia. De forma casi automática, el tema de la cuota de riego de autosuficiencia se convirtió en uno de los puntos más discutidos en casi todos los procesos de concertación y creación de las asociaciones y, posteriormente a su constitución, sigue siendo un aspecto medular para ellas.

Cuando se crea la CNA y propone la transferencia de distritos de riego a organizaciones de usuarios, éstos apenas recaudaban —por cuotas por servicio de riego— 27% de los costos de operación y mantenimiento de ese entonces. De esta forma, el gobierno federal subsidiaba 73% de los gastos que implicaba el manejo deficiente de los distritos de riego. Aun así, a principios de la década de los noventa, los ingresos totales de los distritos, acumulando cuotas y subsidios, no alcanzaban para cubrir el mínimo necesario para una operación y mantenimiento adecuados de la infraestructura, ya que existía un rezago de casi una década en donde la conservación diferida se había transformado en necesidades de rehabilitación en muchos de los sistemas de riego (ver cuadro 2).

Conflictos, riesgos y retos

Las consecuencias socioeconómicas de la transferencia de los sistemas de gran irrigación fueron diversas, de acuerdo con el tipo de productor y las características socioambientales de los módulos de riego. Hay un segmento de productores, mayormente empresariales y de gran tamaño, que han respondido favorablemente al ajuste estructural, haciendo crecer sus unidades de producción vía la renta de tierra o la agricultura de contrato, convirtiéndose en intermediarios de otros productores, adoptando nuevas tecnologías e insertándose competitivamente en los mercados globales.

Cuadro 2
Productividad de agua y tierra

Regiones	Volumen utilizado 98-99 (mm^3)	Lámina bruta aplicada 98-99 (m)	Valor de la producción (m$)	Productividad media del agua ($/$m^3$)	Productividad media de la tierra (m$/ha)
I Península de Baja California	2,435,165	1.32	3,015,209	1.22	15.79
II Noroeste	2,984,493	0.87	3,752,239	1.41	11.93
III Pacífico Norte	5,253,480	0.84	8,901,392	1.77	13.13
IV Balsas	362,221	1.31	341,229.67	1.00	12.58
VI Río Bravo	1,047,294	0.90	1,356,412	1.19	8.43
VIII Lerma Santiago Pacífico	1,448,606	1.27	1,601,201	1.24	14.09
IX Golfo Norte	62,512	1.43	69,957	0.94	9.75
X Golfo Centro	656,612	2.00	653,651	1.01	20.26
Total	**14,250,384**	**1.24**	**19,691,290**	**1.22**	**13.24**

Fuente: CNA. Encuesta de evaluación de la actuación de las asociaciones y SRL, 1999, y CNA-IMTA, Sistema de Información Hidrológica de Distritos de Riego (SINHDR), versión 2. Base de datos en CD, 2001.

También existe otro segmento de productores de características campesinas, en donde las estrategias de vida de las unidades domésticas están fuertemente asociadas a las estrategias productivas como unidades de producción agropecuaria. Éstos han perdido recursos productivos durante la última década, a pesar de ello, existe todavía una buena cantidad de este tipo de agricultores que continúa siendo usuario del servicio de riego, sin capacidad de acumulación, sin acceso a nuevas tecnologías.

Finalmente, destaca otro sector de productores que no tienen los recursos suficientes para lograr su reproducción socioeconómica en la agricultura. El cambio en el uso del agua para riego por parte de los agricultores campesinos está afectando significativamente los criterios de gestión del recurso, al situar al agua como un bien estratégico para la sobrevivencia, pero que por sus medidas de disminución del riesgo no permite la adopción de nuevas tecnologías, en ausencia de un arreglo institucional que garantice el mejor uso del agua en el mediano y largo plazos (Mollard, E., S. Vargas y D. Jourdain, 2002b), y no evita la sobreexplotación del recurso.

Al mismo tiempo, estamos viviendo un repunte de los conflictos por el agua de riego, en donde la mayoría de los conflictos pasan de difusos a confrontaciones muy estructuradas, difíciles de resolver por la escala de las soluciones. Esta situación manifiesta la actual crisis del arreglo institucional del agua en México, el cual se encuentra en una dolorosa transición en la que, si volvemos a una definición convencional de "gobernanza" (*governance*) como "el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas" (PNUD), es evidente la dificultad de las instituciones del agua de establecer reglas legítimas en su distribución (caso de la deuda de agua en la cuenca del río Bravo, los obstáculos al acuerdo entre usuarios del agua y gobiernos estatales con la CNA para la firma de un reglamento en la cuenca Lerma Chapala), la legitimidad erosionada de las instituciones gubernamentales (toma de oficinas y secuestros de funcionarios en los distritos de

riego 003 y 100) y los problemas para ordenar los usos y derechos del agua en las cuencas sobreexplotadas. ¿Cómo es posible concebir lo que en la teoría de la "gobernanza" *(governance theory)* se aplica a los asuntos del "buen gobierno", bajo criterios eminentemente relacionados con la eficiencia administrativa de las políticas públicas, el desempeño institucional en los asuntos relativos a la política económica en una situación socioambiental determinada? Parece más bien que aquí estamos ante un caso de dilemas de gobernabilidad, en tanto esta situación supera los asuntos de dirección de gobierno e incorpora el tema de la participación ciudadana, de la llamada sociedad civil, de las redes de intereses estratégicos agrupados en instituciones o en flujos organizativos que apenas prefiguran instituciones. ¿Cuál es la estrategia viable para la "gobernanza" ambiental y del agua a nivel de cuenca hidrológica en los próximos años?

Por un lado, las soluciones sociales y técnicas deben pasar por la reconstitución de las instituciones locales, tradicionales y modernas, como son las asociaciones de usuarios del servicio de riego, y por la ampliación de la eficacia institucional ("gobernanza"), así como por la recuperación de la legitimidad ante la población local (gobernabilidad). Por el otro, la creación de instancias de participación debe establecer funciones apropiadas a este nuevo arreglo institucional y limitarlas a cumplir sólo funciones consultivas. Precisamente, este es el punto nodal en el cual el diseño de políticas, planes y reglamentos para el aprovechamiento del agua podrá ser cada vez menos un asunto técnico y administrativo y más un proceso social a través de la incorporación de estos actores sociales en la gestión del agua por cuenca y acuífero (Chávez, 2001).

Bibliografía

Appendini, Kirsten, 1998, "Changing Agrarian Institution: Interpreting the Contradictions", en Cornelius, Wayne y D. Myhre (eds.), *The Transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector,* Center for U.S.-Mexican Studies, Universidad de California, San Diego.

C. de Grammont, Hubert, 2001, "El campo mexicano a finales del siglo XX", en *Revista Mexicana de Sociología,* vol. 63, núm. 4, octubre-diciembre, México, pp. 81-108.

Chávez Zárate, Guillermo, "Agua y conciencia: hacia una nueva cultura del agua que considere su carácter finito, vulnerable y vital", en *Tláloc*, julio-diciembre, 2001.

Comisión Nacional del Agua, 1993, Encuesta para estimar las necesidades, características y potencialidades de participación de productores ante la propuesta de modernización hidroagrícola a nivel parcelario, para un uso más eficiente del agua y otros recursos asociados, CNA, México.

Davis, Benjamín, "Las políticas de ajuste de los ejidatarios frente a la reforma neoliberal en México", *Revista de la CEPAL,* núm. 72 (http://www.eclac.cl/publicaciones).

Gorriz C.M.; A. Subramanian; J. Simas, *Irrigation Management Transfer in Mexico: Process and Progress,* Banco Mundial, México, 1995.

Guerrero, Vicente, 2001, "Hacia una gestión integral y participativa del agua en Guanajuato", en Barkin, D., *Innovaciones mexicanas en el manejo del agua*, UAM-CTMMA, México.

IMTA, 1991a, Diagnóstico preliminar del Distrito de Riego 020 "Morelia Queréndaro", Subcoordinación de participación social, mimeo.

_____, 1991b, *Diagnóstico preliminar del Distrito de Riego 011 "Alto Río Lerma*, Subcoordinación de participación social, mimeo.

_____, 1991c, *Diagnóstico preliminar del distrito de riego 087 "Rosario Mezquite"*, Subcoordinación de participación social, mimeo.

Johnson III, Sam H., *Irrigation Management Transfer in Mexico: a Strategy to Achieve Irrigation District Sustainability,* International Irrigation Management Institute, Colombo, Sri Lanka, Research Report, 16, 1997.

Mollard, E., S. Vargas, D. Jourdain, 2002, La racionalidad del "derroche" del agua a nivel de los regantes, XVII Congreso Nacional de Hidráulica, Monterrey, N.L.

———, y S. Vargas, 2002, *Iniciativas sociales en situación de transición institucional: organizaciones, conflictos y movimientos políticos en el riego en la Cuenca Lerma Chapala,* II Encuentro de investigadores del agua en la cuenca Lerma-Chapala-Santiago, Chapala, Jalisco, El Colegio de Michoacán.

Solliec, Elodie y Nicolas Gourhand, Tipología de regantes y mercado de agua, Análisis preliminar del impacto de un banco de agua, Distrito de Riego 011 "Alto Río Lerma", mimeo, 2002.

Palacios V., E., "Benefits and Second Generation Problems of Irrigation Management Transfer in Mexico", EDI International Network on Participatory Irrigation Management Case Studies Series, http://www.inpim.org, consultado en junio de 1999.

PNUD, Governance for sustainable human development, a UNDP policy document 1997 [en línea], en: ttp://magnet.undp.org/policy/summary.htm (consulta: septiembre 2002).

Rap, E. y Ph. Wester, 1998, *The articulation of irrigation reforms and the reconstitution of the hidraulic bureaucracy in Mexico.*

Torregrosa, Ma. Luisa y Sergio Villena, 1996, Productores y tierra en diez distritos de riego, en Hubert C. de Grammont y Héctor Tejera Gaona (coords.), *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio,* INAH-UAM-UNAM, Plaza y Valdés, México.

Vargas, Sergio, 1996, "La nueva política hidroagrícola", en Hubert C. de Grammont *et al., La sociedad rural frente al nuevo milenio,* México, Plaza y Valdés, t. III.

———, 1998, Agua y organización social: de la centralización estatal a la gestión integral por cuenca, en *Memorias del XX Coloquio de Antropología e Historia Regionales,* El Colegio de Michoacán.

———, 2000, "Estrategias productivas y diferenciación socioeconómica en el Distrito de Riego 11", en *Cuadernos de investigación social,* núm. 3, mayo-diciembre.

y Marco Sánchez, 1996, “Las grandes tendencias históricas de la agricultura de riego”, en Roberto Melville y Francisco Peña (comps.), *Apropiación y usos del agua: nuevas líneas de investigación,* Universidad Autónoma de Chapingo.

———, G. Monsalvo y P. Wester, 2000, "Cambios socieconómicos y diferenciación productiva en los distritos de riego en la Cuenca Lerma-Chapala, México", en C. Scott, P. Wester y B. Marañón-Pimentel (eds.), *Asignación, productividad y manejo de recursos hídricos en cuencas,* IWMI, Serie Latinoamericana, núm. 20.

———, Daniel Murillo, Roberto Romero, 2000, *Evaluación social del Módulo II Tepetitlán, Estado de México,* Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, Subcoordinación de Participación Social.

y R. Romero, 2001, “La transferencia del Distrito de Riego 011 Alto Río Lerma”, en Barkin, David (comp.), *Innovaciones mexicanas en el manejo del agua*, UAM, CTMMA, México.

Wester, Ph., 1999, *River Basin closure and institutional change in Mexico’s Lerma-Chapala Basin,* IWMI.

Gestión social del agua y cambio agrario en el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca*

Yanga Villagómez Velázquez**

Introducción

La política hidroagrícola en el Istmo de Tehuantepec introdujo elementos que transformaron el régimen de propiedad agraria, siguiendo la estrategia de carácter nacional que adoptó el modelo de "gran irrigación" como forma de desarrollo económico. Con ello se provocó una profunda crisis social y una ruptura en las formas de organización productiva campesina, así como el inicio de un modelo productivista empresarial.

* Este trabajo concursó en el VI Premio Estudios Agrarios Agraria 2001, habiendo recomendado el jurado su publicación. Coincide con el tema del Día Mundial de la Alimentación para este año 2002.

** Investigador de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca; es doctor por la Universidad de Toulouse le Mirail de Francia.

Los objetivos económicos que justificaron la construcción de la presa Benito Juárez y la del Distrito de Riego núm. 19 no se lograron, toda vez que la gestión del agua, los problemas de mantenimiento de la infraestructura y el uso dispendioso del recurso han redundado en bajos rendimientos productivos.

El origen de las limitaciones productivas obedece a la forma de gestión del agua: si ésta es centralizada y con estructuras rígidas de organización, o si, por el contrario, se motiva la participación colectiva de usuarios, autoridades o de representantes comunitarios.

Durante los regímenes postrevolucionarios, las necesidades de crecimiento de la producción agrícola hicieron de la irrigación la base de la estrategia del modelo de desarrollo económico nacional. En virtud de ello, las inversiones públicas en la construcción de obras de infraestructura de riego, a finales de los años cuarenta, llegaron también a Oaxaca, estado con una fuerte presencia de población campesina e indígena organizada alrededor de la propiedad comunal de la tierra.

El Istmo de Tehuantepec pronto inició un proceso de transformación que lo convirtió en un polo de desarrollo regional, pues sus características agroecológicas hacían de esta región un lugar apto para la práctica agrícola en superficies extensas.

Actualmente, Oaxaca, Guerrero y Chiapas son los estados con los índices de pobreza más altos del país, lo que se refleja, en forma evidente, en la población rural e indígena. La actual desregulación del sector agrícola ha provocado un agravamiento de las condiciones de vida de la población rural, pues ésta enfrenta cada vez mayor dificultad para encontrar en la agricultura los medios necesarios de subsistencia. Por tal motivo, la migración ha sido una estrategia frecuente para resolver esta situación.

El presente ensayo analiza la política estatal de irrigación y el cambio agrario en el Istmo de Tehuantepec, y da cuenta también de la respuesta organizativa y social, de un sector del campesinado, frente a las transformaciones que afectaron a la gestión de un recurso colectivo fundamental para la producción agrícola: el agua.

El potencial económico del Istmo de Tehuantepec

En el Istmo de Tehuantepec se ha desarrollado una agricultura que combina producción destinada al consumo local y al mercado externo. En la región encontramos grandes superficies ganaderas y de producción maicera, mismas que, a pesar de sus bajos niveles de productividad, permiten una capacidad de autosuficiencia alimentaria.

El primer acierto de la economía del Istmo es mantener su grado de producción y satisfacer la demanda del consumo interno. La segunda virtud del sector primario de esta región es producir una variedad importante de productos destinados al mercado externo, como melón, mango, madera, camarón, pescado, etcétera.

Es decir, este sector está en condiciones para abastecer a los mercados externos, nacional e internacional, lo que le permitiría tener recursos suficientes para dinamizar su economía interna.

El Istmo es la región con mayor diversificación productiva de Oaxaca, 41% de su superficie agrícola está dedicada a la producción de granos básicos, 15% a productos comerciales y 44% a la ganadería y producción frutícola.

En el contexto del desarrollo regional, existe un tercer factor cuyo carácter es más ambiguo. Se trata de la construcción de fábricas y la realización de proyectos industriales. El carácter ambiguo del sector industrial radica en los efectos sociales que ha provocado; por un lado, ha generado empleos y demandas de productos locales, favoreciendo la producción de básicos, así como la economía de los grupos de productores.

Sin embargo, en otro sentido se puede decir que la industrialización impuesta al Istmo, aceleró el crecimiento de las ciudades, a tal grado que no es posible satisfacer la demanda de empleo, y las expectativas generadas a partir de la instalación de industrias, rebasaron ampliamente las esperanzas de poder satisfacer convenientemente a todos los sectores sociales. Esta industrialización estableció relaciones de desigualdad muy marcadas entre el campo y la ciudad, mismas que hasta entonces no existían en la región. Al mismo tiempo, favoreció un proceso de

destrucción y de acumulación salvaje que afectó gravemente los recursos naturales y la calidad de vida de los trabajadores de ingresos más bajos.

La contaminación de las costas del puerto de Salina Cruz, es una muestra de ello. La descarga de aguas residuales en el mar, de los desechos de la industria pesquera, de los disolventes y la pintura utilizados en el dique seco, de las fugas de amoniaco, diesel, petróleo o gasolina de la refinería de PEMEX, han provocado daños importantes en el sistema lagunar del litoral y en el Río Verde.

Por tal razón, las cooperativas de pescadores y de trabajadores agrícolas, así como las autoridades municipales de Boca del Río, cerca de Salina Cruz, han exigido a PEMEX indemnización por la muerte provocada a una cantidad importante de especies marinas. La delegación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) hizo pagar a la empresa estatal 40 millones de pesos como indemnización.[1]

Por otro lado, el crecimiento demográfico en el Istmo ha provocado la concentración de 71% de la población regional en las ciudades y el restante 29% se distribuye en 532 localidades rurales. Esta concentración urbana origina un déficit de 37% en los sistemas de tratamiento de aguas residuales, 63% en el sistema de drenaje, 32% de electricidad y en cerca de 21 mil alojamientos.[2]

Los recursos otorgados por el Estado a través del Programa de Fondos Regionales de Solidaridad de SEDESOL han sido utilizados en 62 proyectos que comprenden 206 grupos de trabajo, y en ellos, la influencia de organizaciónes como la Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo (UCIRI), la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo (UCIZONI), la Unión Campesina Independiente (UCI), así como los Consejos Comunitarios de Abasto, la COCEI o el mismo PRI, es importante pues con frecuencia la cantidad de militantes que cada una con-

[1] *La Jornada,* 29/02/1996.

[2] Solidaridad Oaxaca/Veracruz, Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, 1990. Nigh R. y Nemesio Rodríguez, *Territorios violados: indios, medio ambiente y desarrollo en América Latina,* INI-CONACULTA, México, 1995.

trola constituye una fuerza utilizada como medio de presión para decidir sobre la orientación de dichos proyectos.

El sistema de ciudades del Istmo refleja claramente los diferentes momentos por los que ha atravesado el desarrollo de la región: Matías Romero concentra los productos de la zona norte y nordeste, e interviene como intermediaria entre el vecino estado de Veracruz y la ciudad de Juchitán; Ixtepec concentra el café producido en la zona noroeste y centro del Istmo; Juchitán asume la función de ciudad-mercado al proveer de productos alimenticios a la región, y como eje comercial de la producción maderera de Los Chimalapas; Tehuantepec es el centro político-administrativo de la región y la segunda ciudad comercial, mientras que Salina Cruz representa la ciudad industrial por excelencia del Istmo.

Algunos proyectos, como la construcción de la refinería de PEMEX al principio de los años setenta, alteraron el modelo de poblamiento y las funciones económicas dominantes en la región: Juchitán se transformó en el eje del sistema agrícola del Istmo, en productora y abastecedora de productos alimentarios para la región, mientras que Salina Cruz y Tehuantepec constituyeron un polo industrial, centro de atracción del trabajo asalariado articulado a la refinería de PEMEX, de la pesca de alta mar y, en apariencia, de las actividades programadas en el Megaproyecto transístmico.

Otros proyectos frustrados o efímeros, organizados alrededor de la refinería, de la pesca o del comercio marítimo, exacerbaron la rivalidad existente entre Juchitán y Salina Cruz-Tehuantepec. Esta rivalidad existe aún y no desaparecerá hasta que no se activen proyectos que funcionen como dinamizadores de la actividad industrial en otros puntos importantes de atracción en el Istmo.

A pesar del declive de las actividades de transformación y de comercialización, Juchitán ha mantenido su supremacía en la región, pero si otros proyectos industriales detonadores del desarrollo regional hubieran sido realizados, el eje Salina Cruz-Tehuantepec habría asumido sin duda alguna el control de la región. Su capacidad de mantener una agricultura vigorosa y también la de adaptarse a los cambios que le han sido impuestos

desde el exterior, han hecho del Istmo la única región integrada y con posibilidades de desarrollo en el estado de Oaxaca.

La injerencia del Estado en esta zona indígena ha provocado una discordancia entre las formas de apropiación y de gestión de los recursos naturales y los objetivos de la modernización agrícola.

En consecuencia, durante las tres últimas décadas, la respuesta del sector campesino excluído de esta política de modernización se ha manifestado a través de una organización política en aumento, sobre todo durante los procesos electorales en la región. En el contexto de la concurrencia política que se ha desarrollado últimamente, esta participación ha revelado una nueva problemática social asociada al control de los cabildos en las elecciones municipales.

La capacidad de generar una presencia importante en la vida política municipal, así como la posibilidad de gestionar recursos financieros, vuelven compleja la relación entre los actores colectivos que intervienen en el escenario social definido como campo problemático agrario. En él, la irrigación está vinculada con la gestión de un recurso colectivo —el agua—, lo que implica la necesidad de realizar una acción colectiva para hacer eficiente el funcionamiento de un sistema de irrigación.

Este ensayo destaca la importancia de la gestión de un recurso colectivo y las consecuencias que la construcción de un sistema de irrigación puede tener en el cambio agrario y en la vida social, económica y política de las localidades afectadas.

Planteamos que la gestión social del agua es el tema de nuestro trabajo por varias razones. La primera de ellas es que, si bien asistimos a una diversificación del ingreso en la familia campesina, la agricultura sigue siendo una fuente importante de dicho ingreso. Además, existe una fuerte tradición cultural vinculada a la organización social rural en esta región del país y, finalmente, porque ésta posee un dinamismo económico excepcional en el contexto del estado de Oaxaca.

He tomado a la gestión del agua como variable independiente, para explicar las circunstancias que contribuyeron a la formación de sectores de productores favorecidos por las políticas de modernización agrícola y de organización productiva, así

como por el fracaso de los intentos encaminados a impulsar proyectos agroindustriales, como el ingenio azucarero, el molino de arroz, la cuenca lechera o la cría extensiva de ganado.

Investigaciones agronómicas ya han probado que la viabilidad de un sistema de irrigación depende de la capacidad de los productores para colocar sus productos en los mercados regionales. Por ello la gestión del agua es importante, no sólo pone en juego la capacidad de organización de los productores para usarla de manera eficiente, sino además, exige su organización para abastecer de manera constante al mercado.

La idea central de este trabajo es que la gestión social del agua, por oposición a la gestión centralizada de la misma, reduce de manera significativa su desperdicio y asegura el abasto permanente de este recurso para los productores.

La integración de esta región al territorio nacional en las dinámicas actuales de globalización económica ha provocado un vivo interés, por parte de la burocracia federal y el gobierno estatal, por rehabilitar el pasaje interoceánico entre Coatzacoalcos y Salina Cruz. Ambos gobiernos han promovido activamente el mejoramiento y modernización de las vías de comunicación terrestre para el transporte de mercancías, así como la realización de 84 proyectos, entre los cuales las agroindustrias e industrias agroalimentarias son importantes.

La crisis de la irrigación como modelo de desarrollo

La importancia de la irrigación se refleja en los considerables recursos financieros que se han destinado a la construcción de obras de infrestructura: 53 millones de pesos en 1941 (cerca de 11% del presupuesto total de la federación en aquella época), y 189 millones de pesos en 1946 (cerca de 16% del presupuesto total de la federación). En 1966, el total de hectáreas irrigadas en el país era de 2.5 millones; actualmente, de los 6.1 millones de hectáreas con infraestructura hidráulica, 3.3 millones corresponden a los Distritos de Irrigación y el resto a las Unidades de Irrigación para el Desarrollo Rural.

La construcción de los Distritos de Riego fue producto de la voluntad del Estado mexicano de aumentar, por un lado, la superficie de producción agrícola, y por el otro, de transformar la estructura de la sociedad rural, ya que la proliferación de dichos distritos significaba a la vez una forma de realizar el reparto agrario y también una política de colonización para poblar partes del territorio y abrir más superficies a la actividad agrícola.

En México, la agricultura se practica en una superficie de 20 millones de hectáreas, de las cuales 6.2 millones utilizan sistemas de irrigación y el resto corresponde a agricultura de temporal. De esta superficie irrigada, 3.3 millones de hectáreas pertenecen a 80 distritos de irrigación y 2.9 millones a 30 mil unidades de mediano y pequeño riego.

La tierra irrigada representa 30% de la superficie total del país destinada a la agricultura y genera cerca de 50% del valor de la producción agrícola total y más de 30% de los empleos del sector. Sin embargo, ha tenido una caída importante estos últimos años. Las cosechas en las superficies irrigadas pasaron de 5.5 millones de hectáreas en 1982 a 5.1 millones en 1994. En los distritos de irrigación dicha reducción fue de 3.4 millones de hectáreas en 1985 a 3.1 en 1994. A nivel de la zona de nuestra investigación, la crisis política se inició cuando el Estado decidió impulsar un modelo de modernización agrícola con paquetes tecnológicos, mecanización de la producción y la construcción de una importante infraestructura de irrigación en una región indígena de agricultura campesina, organizada alrededor de la propiedad comunal.

Considerando el carácter del agua como recurso escaso a nivel mundial, algunas discusiones al respecto han girado sobre cómo mejorar la eficiencia de su uso. Lo anterior, en virtud de la tasa elevada de desperdicio del agua en el sector agrícola. Una propuesta que ha ido ganando terreno para resolver las deficiencias de una administración centralizada, es la creación de pisos intermedios de personal técnico-científico ligado de manera permanente con los usuarios de los sistemas de irrigación, con los órganos de representación agraria locales, así como con las autoridades municipales correspondientes.

La decisión del gobierno federal de construir un distrito de riego en el Istmo provocó el rechazo por parte de la comunidad indígena hacia cualquier tipo de proyecto agroindustrial, ya que se produjo un cambio agrario y una serie de transformaciones sociales y económicas importantes.

Antes de la intervención estatal, la gestión del agua se organizaba a partir de los dispositivos de usuarios que éstos mismos habían creado, como las asociaciones. Con la construcción del distrito de riego, la administración de la infraestructura de irrigación, así como la gestión misma del agua pasó a manos de una gerencia centralizada que marginó a los productores de las decisiones, considerándolos al mismo tiempo como poco aptos para trabajar en un sistema de irrigación. Por tal motivo, un sector importante de campesinos se organizó, negándose a aceptar la imposición del Estado federal.

Una sociedad rural que conserva su cultura, su patrimonio, su sentido de la reciprocidad, el compartir un conjunto de representaciones colectivas y su propio sistema de gestión social del agua, es la respuesta al sentimiento de no haber recibido beneficio alguno de las políticas de gran irrigación desarrolladas por el Estado.

La política de modernización agrícola y de industrialización como estrategias para fortalecer el aparato productivo de un país no son ya un atributo exclusivo del Estado.

En efecto, como actor principal del desarrollo económico, en México el Estado se ha retirado de la actividad agrícola, profundizando la crisis estructural que el sector viene enfrentando desde los años setenta. Desde entonces, el país pasó de la autosuficiencia alimentaria a una dependencia cada vez más evidente del mercado externo, convirtiéndolo en importador de granos básicos y de bienes agropecuarios.[3]

[3] José Luis Solleiro, María del Carmen del Valle y Ernesto Moreno (coords.), *Posibilidades para el desarrollo tecnológico del campo mexicano,* México, IIE-UNAM, 1996, pág. 9.

Las limitaciones del análisis económico en relación con las políticas de desarrollo y su impacto social indeseable, parecen estar en el centro de una reflexión reciente, sobre todo si se considera que la lógica con la que opera el mercado no incluye los bienes colectivos como el agua.

Existe desarrollo cuando una población participa y establece mecanismos de gestión que permiten la explotación de un recurso colectivo, su conservación, así como la creación de riqueza. Para ello es necesario poner en funcionamiento un modelo de participación colectiva en la gestión de los sistemas de recursos naturales.

En las comunidades rurales ese desarrollo se refleja en el mejoramiento de las condiciones de vida, en el proceso de institucionalización del acceso al recurso agua, en el reconocimiento de los acuerdos sociales que regulan las relaciones de uso y de explotación del mismo.

Una parte importante de la economía campesina está estrechamente relacionada con el acceso a los recursos colectivos. En el caso de la pesca, los bosques o el agua dulce, la organización social es fundamental para conservar y renovar el recurso. A través de ésta los usuarios del recurso establecen las condiciones de acceso y explotación, lo que se producirá a largo plazo, así como la necesaria exclusión de otros usuarios potenciales.

Esta regulación en el acceso al recurso colectivo permitirá satisfacer las necesidades materiales y económicas que no pueden ser satisfechas de otra manera, incluso teniendo acceso a otro tipo de bienes.

Por tal motivo es imposible limitar la actividad productiva campesina a la unidad familiar campesina, como pretende Chayanov. Por el contrario, una de las características de la organización social y económica del campesinado es la pertenencia a una comunidad que permite el acceso a la tierra, al agua y a los agostaderos de uso común. Es este factor lo que permite asignar un papel de primer orden a la participación de las colectividades humanas en tanto actores del desarrollo y como constructores de las opciones colectivas.

El éxito en las tareas de desarrollo es efectivo cuando el capital social, entendido como la suma de derechos de acceso a los recursos colectivos que posee un individuo, cumple dos condiciones.

La primera, en una perspectiva económica, cuando a nivel social se consolida la apropiación social de los recursos colectivos, principalmente a través de la reglamentación de su utilización individual. Aquí la representación social que da cuenta de los objetivos, de los medios, de las etapas y de las consecuenciaas provocadas por la acción social sobre la naturaleza es vital, ya que permite organizar y legitimar las relaciones entre los miembros del grupo, así como las relaciones entre el grupo y los mismos recursos naturales.

La segunda condición es que exista una "racionalidad colectiva" que renueve constantemente los dispositivos sociales o las reglas que regulan el acceso, el control y la utilización de los recursos, y de los cuales la colectividad depende. En ese sentido, los usuarios son conscientes de las restricciones a las que los recursos han sido sometidos. La explotación y conservación del recurso son aseguradas de esta manera y quienes transgreden las reglas tendrán que enfrentar los dispositivos de exclusión y discriminación existentes.

En el caso del agua como recurso colectivo, el aumento constante de la participación de distintos actores sociales afectados por las políticas de gestión de este recurso, ha sustituído el interés casi exclusivo de los especialistas y de la tecnología que éstos han sugerido para resolver problemas específicos.

La pérdida de cantidades importante de agua, atribuídas a las pésimas condiciones materiales de la infraestructura de riego y a su escaso mantenimiento, entre otras circunstancias, sólo puede ser resuelta con la intervención y organización de los usuarios.

La adopción de la tecnología del agua promovida por las administraciones de sistemas de riego no puede lograrse si no es a través de un umbral mínimo de organización social. Por tal motivo, es preferible intervenir de forma coordinada con los

usuarios, que tratar de imponer una tecnología que les es ajena y desconocida.[4]

Sociedad rural y manejo del agua en el Istmo oaxaqueño

En el estudio de diversas culturas en el mundo, etnólogos, antropólogos y sociólogos coinciden en la importancia que en ellas tuvieron los recursos hídricos, esencialmente para asegurar la producción agrícola y mantener su nivel cultural, artístico, económico y social. En Latinoamérica, México y Perú son ejemplos de este control en el diseño, organización y funcionamiento de vastos sistemas de irrigación.[5]

En reiteradas ocasiones, se ha señalado que la construcción de presas y regadíos implica costos medioambientales y sociales, y que el alcance de objetivos inmediatos tiene graves consecuencias, como la pérdida de propiedades productivas, desplazamientos de poblaciónes o la inundación de pueblos enteros, cuando no la destrucción de hábitats naturales.

---

[4] Federico Aguilera Klink, "Hacia una nueva economía del agua: cuestiones fundamentales", en *El agua a debate desde la Universidad. Hacia una nueva cultura del agua,* Congreso Ibérico sobre gestión y planificación de aguas, Zaragoza, España, 14-18 de septiembre, 1998, pág. 21.

[5] Entre las investigaciones que se sitúan en esta perspectiva de análisis podemos mencionar las siguientes: Karl A. Wittfogel, *Despotismo oriental,* Madrid, Guadarrama, 1966; Wolf, Eric, "Closed corporate peasant communities in Mesoamerica and Central Java", en *Southwestern Journal of Anthropology,* vol. 13, núm. 1, 1957, pp. 1-18; *Los campesinos,* Barcelona, España, Labor, 1971; Ángel Palerm y Eric Wolf, *Agricultura y civilización en Mesoamérica,* México, SEP-Diana, 1980; Polanyi, K., *Dahomey and the Slave Trade, an analysis of an archaic economy,* University of Washington Press, Seattle, EUA, 1966; Millon, R., C. Hall y M. Díaz, "Conflict in the modern Teotihuacan irrigation system", en *Comparative Studies in Society and History,* vol. 4, 1962, pp. 494-524; Bennett, J., "Anthropological contributions to the cultural ecology and management of water resources", en L. D. James (ed.), *Man and Water,* The University Press of Kentucky, Lexington, EUA, 1974, pp. 34-81; Coward, E. W., "Indigenous organization bureaucracy and development: the case of irrigation", en *Journal of Development Studies,* núm. 13, 1976, pp. 92-105; "Management themes in community irrigation systems", en E. W. Coward (ed.), *Irrigation and agricultural development in Asia,* Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, EUA, 1980, pp. 203-218; Robert C. Hunt, "Size and the structure of authority in canal irrigation systems", en *Journal of Anthropological Research,* vol. 44, núm. 4, invierno de 1988; José Herrera Lasso, *Apuntes sobre irrigación,* México, IMTA-CIESAS,1994, p. XXV.

La incidencia de inundaciones y sequías, la degradación de la calidad del agua dulce por efecto de la contaminación, así como el crecimiento demográfico y la acentuación de procesos de urbanización, son factores a los que se les atribuye el incremento de la demanda de agua y, en consecuencia, su escasez como recurso.[6]

Esas mismas razones constituyen un argumento para considerar al agua como un recurso económico que debe ser usado inteligentemente, toda vez que la causa de esa escasez, al parecer, no es debido a su indisponibilidad sino a una mala gestión, lo que obliga a un replanteamiento de la forma como operan los sistemas de irrigación, en lo que cada vez es más evidente la necesidad de involucrar a los grupos de usuarios, bajo un esquema de gestión preferentemente descentralizado. Para ello, un elemento muy importante es la organización que caracteriza a quienes hacen uso del recurso.

La organización social, componente esencial de los sistemas de irrigación

Un punto de vista social remitiría al despliegue de una serie de mecanismos organizativos que involucrarían tanto a la administración del sistema de riego como a los usuarios. Esta organización es por toma, por canal o por zona de riego, y en cada nivel es preciso formar dispositivos organizativos a través de los cuales se puedan instrumentar reglas a las que se sometan los usuarios del sistema. Las reglas se definen a partir de los criterios que establece el grupo de usuarios respecto a las modalidades de acceso al recurso, a las tareas de mantenimiento de canales para permitir el traslado del agua a las parcelas de los

[6] "Latin America and the Caribbean constitute the most urbanized region in the world–with more than 70% of its population in urban areas in 1995 and a vast number of poor people living in illegal settlements. In just 20 years, between 1970 to 1990, the number of the urban poor in Latin America alone increased from 44 to 115 million", Summit Conference on Sustainable Development, Santa Cruz, Bolivia, 1996, *Water Resources Management*, Technical Document, septiembre 13, 1996.

productores, de los compromisos que se adquieren y de las penalizaciones correspondientes en caso de transgredir alguna disposición.

En esta interacción, los derechos constituyen una relación entre individuos respecto a bienes y recursos más que una relación entre un individuo y un recurso, toda vez que la propiedad es esencialmente una relación social. De hecho, cada arreglo institucional, al implicar diferentes modalidades de derechos de propiedad, significa restricciones u oportunidades diferentes para cada uno de los distintos actores sociales, y también define quién debe pagar a quién, quién participa en las decisiones y la forma en que se distribuyen los beneficios y los costos de una decisión.

Establecer reglas es consecuencia de dinámicas sociales donde se manifiesta la hegemonía que posee un grupo de usuarios y que es impuesta al resto de los productores. Ello no excluye en los sistemas de irrigación controlados por el Estado, las relaciones de poder entre la administración central y un sector de productores que se benefician de manera directa de los planes y programas financiados por las agencias gubernamentales, y otro grupo de productores generalmente excluídos de estos beneficios. Por ello se entiende que el manejo del agua en estas condiciones propicia una confrontación constante entre usuarios potenciales que compiten por tener acceso a un recurso colectivo fundamental para la producción agrícola.

En México, la transferencia parcial de los sistemas de irrigación a los usuarios, y la eventual privatización del uso del agua como consecuencia de la creación de un mercado de aguas, nos sitúa frente a la confrontación de intereses colectivos de los usuarios y las disposiciones legales que abren al mercado un recurso hasta entonces ajeno a él.

El mercado de aguas implica la introducción de una serie de mecanismos económicos que revelan la verdadera intensidad de las supuestas demandas de agua, mecanismos orientados a hacer pagar por el agua a quien disfruta de ella, principalmente a través de un alza en los precios para los usuarios. En esta lógica, se trata de establecer un régimen legal de concesiones sobre aguas

para trasladar a los usuarios su costo, así como el de los mismos proyectos hidráulicos.

Esto representa la implantación de un complicado sistema de responsabilidades y obligaciones necesarias si se pretende que la colectividad de usuarios pueda seguir haciendo uso de dicho recurso colectivo, en cuyo caso, no sólo se estará en condiciones de usarlo de manera eficiente, con formas específicas de administración, analizadas ya por algunos investigadores.[7]

Sin embargo, dado el carácter estatista de la organización de la producción agrícola en el país en los últimos 70 años, es de preguntarse si la nueva coyuntura determinada por la escasez del recurso y el retiro simultáneo del Estado, permite vislumbrar una gestión colectiva del recurso. Lo anterior, en la medida en que surja una preocupación real por incentivar: formas de cooperación entre los usuarios, las reglas que se fijan y la forma en que se resuelven las situaciones prácticas y de conflicto al interior de su organización. Dado que el Estado ha sido el principal aportador de recursos financieros para la construcción de estos sistemas de gran irrigación, de ello se desprende que éstos se encuentran articulados de alguna manera en los Estados modernos, cuando no en su totalidad, al Estado mismo, a través de la estructura administrativa que controla su funcionamiento.

Un acercamiento a la organización de la sociedad campesina y a la gestión de este recurso, lo podemos obtener en el estudio de la forma en la que se han dado las repercusiones del diseño y aplicación de una política hidroagrícola como estrategia de desarrollo.

Esta necesidad de eficiencia en el manejo del agua, dada la situación que hemos expuesto con anterioridad, la desarrollaremos en el análisis de un caso concreto en el estado de Oaxaca, en una de sus regiones más importantes a nivel de la producción agrícola estatal: el istmo oaxaqueño. El objetivo es contextualizar este panorama de escasez del recurso y cómo se ha dado la aplicación de una política hidroagrícola en una zona del país donde

[7] Robert C. Hunt, "Sistemas de riego por canales: tamaño del sistema y estructura de la autoridad", en Jacinta Palerm y Tomás Martínez (eds.), *Antología sobre pequeño riego*, México, Colegio de Postgraduados, 1997, pp. 185-186.

predominan las formas campesinas de organización social y de producción económica.

El uso del agua: un factor de poder en la producción campesina

La superficie anual que se riega en el distrito ha tenido muchas variaciones desde que fue creado, ya que la posibilidad de aumentar la cantidad de agua que se distribuye a los productores depende de los niveles de almacenamiento alcanzados por la presa. Sin embargo, podemos decir que si se consideran los cinco ciclos agrícolas en los que hubo una expansión considerable del área productiva en el distrito, se aprecia que en promedio se alcanzaron a regar 32,400 ha. Lo anterior significa que el objetivo de irrigar alrededor de 50,000 ha no se ha cumplido por las siguientes razones:

- La primera de ellas es de carácter socioproductivo, es decir, tiene que ver con el impacto mismo que a nivel social provocó la construcción del distrito de riego en una región en la que el productor no está familiarizado con el trabajo agrícola en grandes extensiones, sino que trabaja su parcela de una manera minifundista, para su propio autoconsumo y con un excedente residual destinado a la comercialización local, misma que se encuentra en manos de los "coyotes".
- La segunda explicación está más relacionada con las condiciones de funcionamiento del mismo distrito de riego, pues existen bajos niveles de eficiencia en el manejo del agua, ya que se registran pérdidas importantes del recurso en el canal principal y en la red menor de distribución, lo que exige apoyos financieros para su reparación. Lo mismo puede decirse de las condiciones de deterioro generalizado en la red de canales (azolvados muchos de ellos) y que en ocasiones llegan a alcanzar una pendiente del orden de 12 por ciento.

- No hay acondicionamiento adecuado en los puntos de control, de entrega a usuarios, en el funcionamiento eficiente de regaderas, no hay maquinaria adecuada y en buenas condiciones para realizar los trabajos de limpieza y desazolve, lo que provoca desperdicio del agua. Al no haber un presupuesto destinado al pago de personal dedicado especialmente a las tareas de mantenimiento y conservación de las obras, el funcionamiento estrictamente técnico del sistema es ineficiente, lo que en principio es una desventaja para la gestión colectiva del recurso.

Estas situaciones se reflejan en la escasez diferencial del agua, pues su distribución se hace de acuerdo con la ubicación de los predios dentro del sistema de riego. El riesgo de conflicto aparece entre los productores que tienen parcelas pegadas al canal principal (quienes son los más beneficiados porque riegan mejor) y aquellos que están más alejados de éste, quienes además consideran que los primeros toman el agua que les corresponde con frecuencia.

Como el riego se organiza por tandeos, frecuentemente los productores dejan que las parcelas se inunden, con lo cual crece el nivel de salinidad de los suelos pues el agua provoca que la sal aflore. Esto evidencia la ausencia de una cultura del agua, por lo que es preciso señalar al productor el beneficio que representa el uso medido y eficiente del agua para cada cultivo. Se requiere manejar la profundidad de la tierra, nivelar los suelos para que no se encharque el agua y acortar la distancia entre cada una de la regaderas, esto es, dejar 50 metros como máximo entre una y otra.

El Comité Técnico del Distrito de Riego estableció un programa de "eficientización" del agua como respuesta a este desperdicio. En consecuencia, se creó una infraestructura, integrada por jefes de sección, jefes de unidad, responsables de toma, además del personal identificado como "canalero", sin que se diera alguna iniciativa por capacitar a los propios productores en el uso del agua. El canalero es un distribuidor de agua, que ejerce un poder sobre una estructura productiva campesina,

controlada a su vez por otra organización de personal administrativo. Por eso al productor sólo le interesa pagar y recibir el agua, y al canalero, proporcionar el agua a quien haya cubierto sus cuotas.

Es importante tomar en cuenta que la distribución del agua no se realiza con criterios uniformes y considerando las necesidades productivas de los usuarios, sino que con cierta regularidad, las relaciones de poder que se establecen entre éstos y los administradores del servicio tienen un papel importante en la acción de proporcionar el agua. Con frecuencia se dan problemas relacionados con el cierre arbitrario de compuertas o tomas de agua, que por lo general se asocian a fallas del sistema o a eventualidades de tipo técnico, cuando no a casos de corrupción que evidencian una clara tendencia a favorecer a ciertos usuarios y perjudicar a otros.

Es decir, existe un sector de productores que mantiene una estrecha relación con la administración del distrito de riego y se favorece con las políticas de manejo del uso del agua y la asignación de los aportes que se elaboran año tras año con el plan anual de irrigación. Este sector tiende a participar a través de las organizaciónes vinculadas con centrales, como es el caso de la Confederación Nacional Campesina (CNC), la Confederación Nacional de Propietarios Rurales o la propia COCEI. Sin embargo, existe también un sector de usuarios que se encuentra completamente al margen de todas las iniciativas de la jefatura del distrito de riego y cuyo beneficio en el uso de la infraestructura es marginal. Este es un sector cuyos niveles productivos y de condiciones de vida se encuentran entre los más bajos del distrito de riego. Es este el tipo de productor que se tipifica como productor de infrasubsistencia, el cual en ocasiones desconoce el propio funcionamiento y organización del distrito de riego.

Diferentes proyectos de desarrollo han tenido un efecto coyuntural en la organización de productores, cuando menos así lo demuestran los proyectos productivos que se llevaron a cabo desde la década de los setenta, con la introducción temporal de la producción de arroz, el intento de creación de una cuenca lechera y el ingenio.

El caso del proyecto con el que se pensó crear un enclave cañero en el distrito, constituye un buen ejemplo de lo anterior. Hacia fines de la década de los setenta se construyó un importante ingenio en la región, destinado a procesar la caña de azúcar que se proyectó cultivar en la mayor parte de las tierras del distrito.

En términos de los diferentes grupos de productores que se pueden identificar en el distrito de riego, podemos mencionar que existe una estratificación no sólo de carácter productiva, asociada al tipo de cultivo que cada usuario acostumbra trabajar, sino también por el tipo de relación que el productor tiene con la administración del distrito y su personal de campo.

En la región prevalecen las unidades domésticas de producción para el mercado local, con el monocultivo de maíz criollo, sorgo, ajonjolí, entre los productos agrícolas más importantes; la elaboración de ciertos productos de consumo masivo como el totopo; productos del mar; la ganadería de traspatio asociada a otras actividades de pequeño comercio que representan también ingresos provenientes de otro sector fuera del agropecuario y que en conjunto proveen al campesino y su familia de lo necesario para reproducirse.[8]

El patrón de cultivos en el distrito obedece a dos tendencias principales: la primera proviene de productores tradicionales y la segunda la representan los productores de cultivos comerciales asociados a ciertas agroindustrias, a quienes la construcción del distrito ha beneficiado, ya que son los directamente vinculados a los programas productivos impulsados y apoyados financiera y técnicamente por la administración.

La primera tendencia la representan productores descapitalizados, quienes han optado por cultivos como maíz, frijol, algu-

[8] La importancia de la fabricación de totopo en la región es tal, que algunas cifras proporcionadas por la SEDESOL a través de su Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad, señalan el financiamiento de 29 sociedades constituidas para tal fin, la mayoría de ellas con sede en el municipio de Sta. María Xadani, Juchitán. El segundo tipo de sociedades que financia este mismo programa es el de ganadería de doble propósito (carne y producción de leche), que representa alrededor de 21 empresas constituidas. De las 78 sociedades constituidas en diferentes municipios de la región del Istmo, éstas dos aglutinan 64%; SEDESOL-FONAES, delegación Oaxaca, documentación interna, 1994.

nas hortalizas y cultivos perennes. Su lógica de producción se concentra en el autoconsumo y la venta de un excedente marginal. Su producción es diversificada pero de baja escala y su relación con el comercio es la venta al menudeo a nivel local.

La segunda tendencia se asocia a los planes impulsados por las agroindustrias —como ocurrió con el proyecto que inició el ingenio de caña de azúcar— y que han propiciado un rentismo muy difundido entre los productores, propiciando que no se desarrolle una cultura del productor que obedezca a las necesidades de consumo, comercialización y, sobre todo, de satisfacción de necesidades de reproducción del mismo campesino. Esta situación ha provocado que este tipo de productor, al verse asociado de manera inevitable con el proyecto agroindustrial, dependa también del futuro de esa agroindustria en la región.

La transferencia del DR-19, una tipología de productores

La ausencia de un padrón confiable y actualizado de los usuarios del distrito nos pone frente a un primer problema de certeza en cuanto a los productores que hacen uso del agua. Esa fue una situación a la que nos enfrentamos en la aplicación de una encuesta basada en una muestra al azar de 1% de los productores. La labor de localización de los usuarios se dificultaba cuando el predio registrado ya no correspondía con el usuario, ya fuera por una eventual venta, fallecimiento del propietario o por el traslado de propiedad entre los miembros de la familia cuando ocurre un deceso, o simplemente, cuando el campesino deja de trabajar en la agricultura, pues pasa a depender económicamente de su familia, que trabaja en otro sector de la actividad económica.

La estrategia para conocer a los productores que efectivamente tenían una relación con la administración del agua y que hacían uso de la infraestructura de riego fue entonces acudir a las oficinas de la Comisión Nacional del Agua en las diferentes localidades donde los usuarios acuden regularmente para pagar sus cuotas por el uso del agua.

Cinco son las secciones en que se dividió la captura de datos: 1) Las características de la(s) parcela(s): forma de acceso, número de predios que trabaja cada productor, superficie, años de posesión del predio y si ha participado en el mercado de tierras de su localidad. 2) Las características productivas de la(s) propiedad(es): uso agrícola, ganadero o mixto del predio, tipo de cultivo, uso de fertilizante, uso de tractor o yunta para las labores del campo y su costo, y apoyo financiero recibido de programas de gobierno. 3) Uso del agua: tipo de cultivo, eficiencia, formas de organización (en caso de existir entre los usuarios de cada sección o canal) y condiciones materiales de la infraestructura de riego. 4) Ingresos: proporción entre lo que se vende de la producción y lo que se destina al autoconsumo, contratación de mano de obra en la labor agrícola, y 5) Las relaciones institucionales: si el productor ha participado alguna vez en programas agrícolas, en una organización local, regional o nacional, los beneficios que ve en la organización de los usuarios o su opinión respecto a los programas que deberían instrumentarse para mejorar el nivel de producción campesino.

Con relación a la primera parte de la encuesta, respecto al acceso a la parcela, 66% de los productores la obtuvo en el mercado de tierras, es decir, en operaciones de compra-venta, y el segundo rubro más significativo obtuvo la parcela por medio de herencia de un familiar; en tercer lugar (10%) son las dotaciones como consecuencia de las acciones agrarias que la SRA ha tenido que realizar para mantener un cierto nivel de regulación de la tenencia en la región. Esto pone en evidencia la existencia de un mercado de tierras en un distrito de riego en el que, como hemos visto con anterioridad, existen formas de propiedad comunal y ejidal en donde los actos de posesión de las parcelas se deciden en las asambleas. Sin embargo, y dado que desde hace décadas no hay una regulación en la propiedad, esto ha permitido una amplia actividad de compra-venta de la propiedad agraria. El 76% de los encuestados se consideró pequeño propietario, 8% ejidatario y solamente 6% comunero, lo que se explica por el proceso de privatización que se ha dado a partir de los decretos presidenciales que han transformado en forma radical la estruc-

tura agraria al interior del distrito de riego. Además, 90% dan un uso agrícola a los predios, dejando en segundo lugar la actividad ganadera. En la muestra se encontró que en 55% de los casos el productor posee un solo predio, 21% hasta 2 predios y 15% con 3 o más predios.

Para los cultivos más importantes, hemos establecido las categorías siguientes:

Categoría	Cultivos	Porcentaje
1	Sorgo alto, pasto medio y maíz bajo	10.0
2	Maíz alto	64.0
3	Pasto alto, maíz bajo y sorgo bajo	12.0
4	Otros cultivos anuales y maíz medio	14.0
Total		**100.0**

Fuente: elaboración personal.

Categoría	Hectáreas cultivadas	Porcentaje
1	<1	6.0
2	1-5	35.0
3	5-10	34.0
4	10 - 20	19.0
5	>20	5.0
Total		**99.0**

Fuente: elaboración personal.

Respecto al maíz

Categoría	Modelo de cultivos	Porcentaje
1	Maíz alto, alta proporción en la parcela y bajo rendimiento	20.0
2	Otro cultivo y maíz como cultivo secundario	12.0
3	Maíz en alta proporción y con alto rendimiento	44.0
4	Maíz medio y otros cultivos anuales	14.0
5	Pastos y otros cultivos	9.0
Total		**99.0**

Fuente: elaboración personal.

Tipología de productores

Categoría	Patrón de cultivos	Porcentaje
Minifundistas	Modelo 1	14.0
Minifundistas	Modelo 2	19.0
Productores medios	Modelo 3	34.0
Productores medios	Modelo 4 y 5	15.0
Productores grandes	Modelo 4 y 5	5.0
Sin respuesta		12.0

Fuente: elaboración personal.

Uso del agua según ciclo agrícola

No utiliza	3.0%
Uso en el ciclo primavera/verano	14.0 -
Uso en el ciclo otoño/invierno	36.0 -
Uso intensivo (los dos ciclos)	46.0 -
Total	**99.0%**

Fuente: elaboración personal.

Uso de agua por volumen

Bajo	7.0%
Regular	20.0 -
Alto	27.0 -
Intensivo	45.0 -
Total	99.0

Fuente: elaboración personal.

Respecto a las características de la unidad productiva, en las tareas agrícolas 60% de los productores sólo utilizan yunta, semilla criolla casi en 88% y el uso de fertilizante químico es del orden de 82%. La razón principal por la que dicen utilizarlo es porque el productor considera que de esa manera se mejora el cultivo (39%), para obtener un incremento en el rendimiento por hectárea (41%) y el resto planteó que era sobre todo por costumbre, pues se ve que el conjunto de productores lo utiliza y se moviliza

políticamente para demandar apoyos crediticios para insumos productivos. Los apoyos financieros con los que cuenta el campesino, una vez terminada la etapa de otorgamiento de créditos que en algún momento caracterizó la presencia de instituciones en el Istmo oaxaqueño, es de origen propio (69%), préstamos (10%) y de apoyos provenientes del gobierno a través de distintos tipo de programa, desde PROCAMPO hasta FONAES de SEDESOL (9%), una combinación de préstamos y recursos propios (8.5%) y sólo 1% con apoyo proveniente de BANRURAL. La presencia institucional de PROCAMPO y PRONASOL sólo ha atraído la atención de 32% de los entrevistados, quienes han participado en dichos programas, mientras que 68% no ha tenido mayor relación con ellos, lo que permite tener una idea más o menos clara de la respuesta que los productores tienen respecto a la intervención estatal en la región. Por otro lado, su participación se ha orientado principalmente a los programas de mejoramiento parcelario, uso de maquinaria, eficiencia en el uso del agua, créditos de avío, refaccionario y en algunos proyectos de ganado con doble propósito.

La sección referente al uso del agua pone en evidencia que sólo 34% de los entrevistados considera que las instalaciones del distrito de riego tienen condiciones aceptables de funcionamiento. El resto de los usuarios considera que hay una serie de problemas asociados a las condiciones físicas del distrito de riego; entre éstas se pueden mencionar: enmontamiento de los canales, lo que provoca altos niveles de desperdicio del agua; compuertas en mal estado; llaves inservibles; canales tapados; falta de reparación de mecanismos en regaderas y compuertas. Sólo 42% manifestó estar conforme con la manera en la que recibe el agua en su parcela y el resto refirió que la mala organización perjudica la labor productiva del usuario, por lo que es preciso incentivar mecanismos de organización efectivos entre los productores. El retardo en la distribución del agua, la lejanía entre una y otra toma, la arbitrariedad con la que se distribuye el líquido y la franca corrupción con la que a veces se maneja el personal técnico son situaciónes que no tienen solución si no se establecen mecanismos de concertación entre los usuarios y el

personal encargado de la administración del recurso. Respecto al mantenimiento en los canales, sólo 28% de los entrevistados se organiza de alguna manera para mantener limpios los canales y recibir adecuadamente el agua, 27% toma una iniciativa individual al ver que las opciones colectivas de organización no son viables en el canal que le corresponde, pero como tiene necesidad del agua para continuar cultivando, no espera que las iniciativas vengan de la administración o de los productores vecinos. El resto (45%) no contempla forma de cooperación alguna o de iniciativa individual para resolver esta situación, lo que significa un alto grado en la ineficiencia en el uso del agua. Una razón que se puede presentar aquí es la idea más difundida de que el mantenimiento del sistema debe ser asumido y financiado en todo caso por la administración del servicio, y no por los usuarios. No existe un piso intermedio entre la administración del sistema y los usuarios, lo que dificulta la comunicación entre unos y otros. Con frecuencia no hay representación de los usuarios organizados por canal y además éstos no conocen las formas organizativas que se pueden impulsar, pues no usan el agua del sistema ya que sólo siembran en época de temporal. Esta situación provoca que 42% considere que hay un buen funcionamiento en su sección.

El cruce de dos variables como el uso de agua y el tipo de cultivo, dio como resultado que la mayoría de los productores de maíz con rendimientos altos (alrededor de 64%), usan el riego con mayor frecuencia durante el ciclo OI y en su uso intensivo, que corresponde a los dos ciclos normales de cosecha. Respecto a los productores que cultivan otros anuales y maíz medio, representan 14% y los dos restantes (pasto alto, maíz bajo, sorgo bajo y sorgo alto, pasto medio y maíz bajo), cada uno representa 10.8% de los productores

La misma variable asociada con la variable del total de hectáreas cultivadas nos presenta la siguiente relación:

a) 1 a 5 ha, tienen un uso intensivo del riego, es decir, durante los dos ciclos y después lo usan principalmente en el ciclo PV, para dejar en último lugar al ciclo OI.

b) 5 a 10 ha, también presentan un uso intensivo de riego en forma prioritaria, y después tienden a usarlo más en OI, dejando para el final el ciclo PV de manera inversa a los anteriores. Junto con la categoría anterior, ambos representan 69% de la muestra de productores.
c) 10 a 20 ha, estos productores tienen un uso intensivo y después en OI y representan 19% de la muestra.

Estos estratos son los más importantes pues determinan con sus cultivos y la frecuencia del uso del agua las particularidades y necesidades de la agricultura en el distrito de riego.

De la obtención de los productos agrícolas, una variable que hemos querido medir tiene que ver con la venta del producto que obtiene el campesino.

Entre los productores que venden, las cuatro categorías que aparecen con más frecuencia son: venta a familiares (3%), a vecinos (27%), a comerciantes (19%) y, finalmente, a las agencias de gobierno, que pueden ser CONASUPO o SAGARPA (1%). El resto de la muestra negó vender su producción y destinarla al autoconsumo familiar, o vende sólo una parte de lo que produce, como en el caso del sorgo o de cultivos anuales.

En relación con el tipo de cultivo, destaca el maíz en 85% de productores entrevistados, seguido de cultivos como el sorgo, ajonjolí, pasto, plátano, entre los más importantes.

El tipo de cultivo y su venta en el mercado, controlada por la variable de a quién vende, arrojó los siguientes resultados: quienes venden a los vecinos son el estrato más importante de aquellos productores que recurren al mercado para vender parte de su producción, y entre éstos, los que están en la categoría de maíz alto, sorgo alto, pasto medio, maíz bajo, maíz medio y otros anuales, son el sector más importante (54%). La misma categoría de productores se encuentra entre los que venden a comerciantes, aunque en menor proporción (37%). El resto de los productores que vende lo hace a la familia o a las agencias de gobierno.

Respecto a la variable del tipo de cultivo y la relación de sus productores con el mercado, con una variable de control del total

de hectáreas cultivadas, tenemos los siguientes resultados: los productores que tienen de 1 a 5 ha son los más importantes en la comercialización y se ubican entre las categorías de sólo maíz alto, sorgo alto, pasto medio, maíz bajo. Después se encuentran los productores de 5 a 10 ha, de los cuales los más importantes son los que cultivan sólo maíz con alto rendimiento por hectárea y los mismos patrones de cultivo precedentes en una proporción ligeramente menor.

Finalmente, los productores de 10 a 20 ha con producción de maíz con alto rendimiento también se integran a las redes de comercialización en un porcentaje significativo (más de 50%).

Un primer tipo de productor es aquel que se dedica básicamente a la producción de cultivos comercializables y que en general han sido los beneficiarios de la mayor parte de los proyectos de desarrollo impulsados por las agencias gubernamentales.

En el caso del productor llamado de autoconsumo, el rentismo es casi nulo. En este tipo de productor las tareas agrícolas descansan en el trabajo familiar y no hay contratación de mano de obra salvo en el periodo que requiere altos insumos de trabajo, por ejemplo, al momento de levantar la cosecha. Además, integran a este sector un tipo de productores que siembran una parte de sus parcelas con productos comerciales destinados al mercado de menudeo. Estos dos tipos de productores, tanto el de subsistencia como el de subsistencia con algunos excedentes, son los que integran el sector ejidal en el distrito de riego y con frecuencia carecen de apoyo institucional.[9]

Un aspecto importante que vale la pena comentar tiene que ver con las actividades que desempeña el productor fuera de la actividad agrícola. En este rubro parece ser que el campesino desarrolla otras actividades además del trabajo agrícola; la carpintería es una de ellas, aunque también pueden contarse la albañilería o empleado en la refinería de PEMEX en Salina Cruz.

[9] En la clasificación utilizada por Alexander Schejtman corresponde a los parámetros siguientes: superficie arable mayor a 4 hectáreas, pero menor o igual a 8 hectáreas de ETN (equivalente temporal nacional), CEPAL, *Economía campesina y agricultura empresarial*, Siglo XXI, 1982, y A. Schejtman, CEPAL, *Cambio agrario y movimientos campesinos*, 1998.

El perfil de los miembros de la familia de los productores entrevistados muestra que una proporción considerable, cerca de 25% se mantiene vinculado a las labores agrícolas, mientras que 24% se mantiene dedicado a las labores del hogar, 18% realiza estudios; en lo que se refiere al jefe de familia, por ejemplo, se aprecia un nivel de primaria sin terminar y una edad promedio por encima de los 53 años de edad.

Legislación agraria, política de transferencia y organización de usuarios

Una de las consecuencias más importantes que en términos de la producción agrícola provocarán las nuevas disposiciones legales concernientes al reformado Artículo 27 constitucional, es la forma que adoptará la organización de los usuarios de los distritos de riego del país. En efecto, la nueva Ley de Aguas Nacionales, que sustituye a la Ley Federal de Aguas de 1972, provoca un giro de 180 grados en la política agraria del estado, y que se refiere a la administración del agua, así como en la forma de organizar a los productores al interior de las zonas de riego del distrito.

Como parte de la estrategia del Estado por dejar en manos de los campesinos las formas de asociación que éstos consideren convenientes, ahora también se intenta dejar en manos de los productores la gestión, mantenimiento, financiamiento de los servicios que antes recaían en la burocracia estatal que distribuía (previa presentación de un plan de riego anual) y determinaba el aprovechamiento de los riegos en las temporadas de ciclo corto y anuales en los diferentes cultivos que caracterizan la producción agrícola del Istmo oaxaqueño.

Según los artículos 66, 67 y 68 de la Ley de Aguas Nacionales, los usuarios del servicio de riego tendrán que constituirse en asociación civil y formar los comités hidráulicos que operarán en los nuevos módulos. Es decir, de acuerdo con la organización de la distribución del agua (por canales de riego, principalmente), en zonas bien determinadas, se trata de crear instancias de organi-

zación por toma de agua, lo que representa dificultades en la organización misma de los usuarios. Una explicación de ello es que por primera vez en la historia del distrito de riego se está impulsando la formación de asociaciones civiles con fines productivos.

Para lograr la eficiencia en la distribución del agua al interior del distrito, y para la realización del programa de transferencia, éste se encuentra dividido en tres unidades de riego, cinco zonas de aforo y 22 secciones de riego. La primera unidad la constituye el municipio de Jalapa del Marqués, con una zona de aforo y dos secciones de riego (1,008 ha); la segunda unidad, Tehuantepec, tiene dos zonas de aforo y diez secciones de riego (26,807 ha), la tercera unidad, Juchitán, cuenta con dos zonas de aforo y diez secciones de riego (24,000 ha).

Para que las asociaciones de usuarios tengan personalidad jurídica y sean sujetos de la concesión y permiso para el uso de la infraestructura de riego, así como para llevar a cabo actividades de carácter empresarial, se ha promovido la constitución de una asociación civil en cada módulo, a través de una asamblea de usuarios que a su vez integra órganos de dirección y vigilancia. Posteriormente se solicita a la Secretaría de Relaciones Exteriores un registro legal de las asociaciones civiles formalmente constituidas, así como la elaboración de estatutos que rijan su forma de administrarse y de reglamentar la participación de los usuarios. Una vez constituida la asociación civil, ésta se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad, sector comercio, para apoyar las iniciativas que en el terreno de la inversión, producción, venta y comercialización se realicen.

Por su parte, la Comisión Nacional del Agua (CNA) mantendrá la estructura de la fuerza laboral para la operación, conservación y administración dentro de cada módulo constituido, tal y como se mencionó, así como el conjunto de las obras de cabecera. Así también, la CNA instrumentará paquetes técnicos de operación, conservación de riego y drenaje y de administración que serán aplicados en cada módulo por las asociaciones civiles constituidas, conforme éstas vayan asumiendo el control y participación en la transferencia como tal.[10]

[10] Propuesta para la transferencia en el DR-19 de Tehuantepec, documento de circulación interna, Comisión Nacional del Agua, 1992, 5 pp.

A diferencia de los distritos del norte del país, que se originaron con la ampliación de la frontera agrícola, en esta región el poblamiento y la agricultura de riego en la ribera de los ríos tienen origen prehispánico. En aquella época, aunque de manera rudimentaria, se creó un sistema a base de empalizadas que permitía canalizar el agua para irrigar grandes extensiones de terreno aprovechando la temporada de crecida del principal río de la región, el Tehuantepec. Durante la Colonia y prácticamente durante todo el periodo de la Independencia hasta el Porfiriato, la agricultura de riego se integró al sistema de haciendas, a pesar del control que tuvieron los grandes terratenientes sobre el agua y la tierra. No obstante, la tendencia más clara fue aceptar los derechos agrarios de los naturales de los pueblos que desde el siglo XVIII les fueron reconocidos por la Corona española, con lo cual lograron sobrevivir formas de producción y relaciones sociales de tipo comunitario. En efecto, la existencia de títulos primordiales en varios pueblos de la región, como San Pedro Huilotepec o el propio municipio de Juchitán, dan cuenta de la importancia que la propiedad comunal ha tenido y aún tiene para fines de reproducción social.

Lo anterior es de suma importancia para el funcionamiento del distrito de riego, ya que aún en nuestros días continúa persistiendo el conflicto entre una economía de subsistencia y la de prestigio,[11] propia de los productores campesinos vinculados a la forma comunal de propiedad de la tierra, y el sector de productores agrícolas de cultivos comerciales con todos los elementos de la racionalidad empresarial y sus vínculos con las instituciones, aunque limitado en cuanto a su nivel de capitalización. Es importante tener presente estas diferencias, pues son las que dan forma al contexto conflictivo que prevalece en el ámbito socioproductivo del distrito, manifiesto en una antigua y profunda competencia por el acceso a la tierra y la forma de su tenencia,

[11] El término *prestigio* se utiliza de manera corriente en la literatura correspondiente, y se refiere a la utilización de recursos producto del trabajo humano utilizados con el objeto de reforzar posiciones socialmente reconocidas. Las mayordomías o la economía del sistema de haciendas son ejemplos que ilustran este tipo de economía y que en los sistemas de sociedades campesinas aún tienen vigencia.

así como la preferencia de ciertos cultivos con sus prácticas productivas y organizativas y en el uso del agua.

De manera muy reciente, y concretamente a partir de la aprobación de los cambios a la legislación agraria, en el contexto agrícola del Istmo oaxaqueño están teniendo lugar procesos que afectan a los productores agrícolas por dos frentes: uno que tiene que ver con la situación legal de la tenencia de la tierra, y el otro, asociado al uso de un recurso natural para fines productivos. Ambos aspectos representan problemáticas con un profundo significado de carácter social al que es preciso dar seguimiento, con el fin de valorar el grado de avance en los procesos de compra-venta de predios y de organización de productores.

En este trabajo hemos analizado una problemática asociada al uso del agua, principalmente para resaltar las dificultades que actualmente implica una gestión de dicho recurso según el esquema de gran irrigacion que hasta ahora se ha seguido.

La actual coyuntura internacional relativa a la escasez del agua, así como los cambios que de manera reciente han reducido, cuando no anulado, el sostén productivo y económico aportado por el Estado al campo, abre una discusión en la que los actores sociales no están excluidos.

Esta problemática tiene relación con los siguientes aspectos: Desde la perspectiva de una política de desarrollo, el manejo del agua bajo el modelo de las grandes obras de irrigación determinó una etapa fundamental en la producción agrícola del país, iniciando un proceso de decaimiento a partir de la década de los setenta y que en la actualidad obliga a replantear los mecanismos de gestión de un recurso cuyo manejo está siendo transferido a las eventuales asociaciones de usuarios que se integren hoy día.

Una parte importante del éxito de esta transferencia tiene que ver precisamente con la capacidad de los propios usuarios de asumir tanto los costos como la responsabilidad de organizar los sistemas de riego y volverlos eficientes en el uso del agua. La interrogante que se presenta es si efectivamente la cultura del agua en las comunidades de productores que analizamos permite generar los dispositivos necesarios para apropiarse de la

infraestructura de riego y del funcionamiento integral de los sistemas en transferencia.

Sin embargo, el interés no se limita a aceptar o a rechazar la transferencia, sino que lleva a preguntarse por la importancia que el agua tiene para asegurar la producción agricola y el abastecimiento de los mercados locales.

En el contexto de la producción campesina, la gestión del agua sigue teniendo primera importancia. En ella se han invertido recursos económicos considerables, desde la revolución verde hasta la época en la que la autosuficiencia alimentaria formaba parte del discurso sexenal.

Actualmente esos propósitos han desaparecido de los objetivos que orientan la acción del Estado, por lo que la situación del productor campesino, como el que hemos analizado en Oaxaca, se presenta de la manera siguiente: por un lado, en cuanto a su capacidad de seguir produciendo, cada vez es más difícil fraccionar la tierra a la que tuvo acceso como consecuencia de las acciones de reparto agrario, que en algún momento caracterizaron la vida política del país.

Si bien se puede constatar un cambio sensible en el aumento de las Unidades de Producción Rural consignadas en el último Censo Agropecuario, también es cierto que amplios sectores de la población rural indígena, y además femenina, no tienen ingresos monetarios como productos de su trabajo en el campo.

Esto tiene implicaciones importantes en cuanto a las zonas agrícolas con potencial productivo, pues aquellas donde se concentran los recursos productivos como el agua, son también las más dinámicas en la producción agrícola a nivel estatal. De esta manera, el Papaloapan, la Costa y el Istmo siguen siendo las regiones del estado que mayor significado tienen en dichos rubros.

En función de ello, el agua se ha inscrito siempre en un contexto de políticas de desarrollo del Estado mexicano, aplicadas con un fuerte esquema de centralización administrativa.

En un contexto más amplio, la función de los proyectos de irrigación como forma de realización del reparto agrario, y los cambios que provocaron en los territorios donde han tenido lugar, ha

puesto en evidencia la realización de procesos de privatización y consolidacion de mercados de tierras en detrimento de la propiedad social agraria.

Desde el punto de vista de la tenencia de la tierra, el impacto provocado por la política de inversión en la construcción de la infraestructura de riego se aplicó con mayor desacierto en unos u otros lugares, dependiendo de la historia agraria local y de la respuesta de rechazo o aceptación que los grupos de propietarios locales asumieron frente a ello. Por tal motivo no podemos dejar de destacar la importancia que la problemática agraria tiene en las políticas de manejo del agua, y en los retos que una nueva organización en su gestión plantean en la actualidad.

Este aspecto es esencial, si se toma en cuenta la situación que estados eminentemente agrícolas deberán asumir en un futuro en el que se plantea ya la creación de mercados del agua.

Nuestra intención es abrir la discusión acerca de las consecuencias que esta política relativa al manejo del agua ha tenido, sobre todo en estados de fuerte componente indígena, como el caso de Oaxaca.

Los procesos de desregulación de la actividad agrícola y la ausencia de un apoyo financiero, técnico o de cualquier otro tipo al sector social de la producción agrícola, hace necesario preguntarse acerca de las nuevas formas que puede adoptar la organización de los distintos sectores de usuarios y la importancia que se le atribuirá a las agencias de representación gubernamental o las representaciones locales, como los núcleos agrarios, por ejemplo.

En efecto, las consecuencias que el repliegue del Estado ha tenido en los últimos años en este sector hace necesaria la búsqueda de estrategias de reproducción que ya se han empezado a manifestar de manera abierta, tales como la migración o el empleo asalariado temporal en las concentraciones urbanas cercanas a las zonas de producción agrícolas.

A partir de este trabajo de investigación, he podido concluir ciertas cuestiones como la capacidad reproductiva de la unidad económica campesina como unidad de producción cada vez más próxima a la capacidad de las comunidades de productores para

desarrollar formas eficientes en el manejo de los recursos de uso común, tales como bosques, lagos, agostaderos, etcétera.

Estas formas de organización y gestión de los recursos son lo que ha permitido sobrellevar los procesos de privatización, que se anunciaron en 1992 como consecuencia de los cambios a la legislación agraria.

Desde el punto de vista de los procesos que a nivel internacional se están proponiendo en el sentido de la creación de los mercados del agua, esta política afectará de manera irreversible a las comunidades que antes hacían uso del recurso a un costo bajo. El programa de transferencia de los distritos de riego del país constituye un catalizador para poner a prueba la capacidad de organización de los usuarios, sobre todo con la creación de asociaciones civiles que permitan un manejo organizado y colectivo del recurso. La falta de apoyos para el mantenimiento de la infraestructura es, desde ese punto de vista, una limitante a esta transferencia. Una forma eficaz para hacer que estas asociaciones asuman el control de los sistemas de riego es involucrando más a las autoridades municipales y comunitarias, tal y como lo han sugerido diferentes organismos internacionales que han ventilado en foros, reuniones a nivel continental, agencias de desarrollo, en las propuestas que se han formulado para efecto de lograr una mejor conservación del recurso.

En esta perspectiva, entonces, parece que la cuestión del agua se presenta bajo dos formas distintas, aunque no contrarias, de asumir la tarea del control y la gestión: un repliegue creciente del Estado y de su control, por efectos de la desregulación de la actividad agrícola en el país, y un aumento en el protagonismo que deben asumir las nuevas formas de organización local vinculadas a la producción agrícola.

Desde un punto de vista más particular, la situación de la organización de las unidades económicas de producción están pasando por un momento crítico en el sentido de ser unidades cada vez más susceptibles de diversificar el ingreso de sus miembros.

La búsqueda constante de fuentes de ingreso y la dificultad que se tiene en la reglamentación en el acceso al agua en

Oaxaca hace que éste se haya convertido en un exportador de mano de obra para los estados del norte que requieren de jornaleros agrícolas en la época de cosecha. De la misma manera, la migración hacia Estados Unidos es una manera de mantener abierta una posibilidad de ingreso que repercute en la permanencia y continuidad de las comunidades afectadas por esta forma de migración.

Se ha querido demostrar que la región del Istmo en Oaxaca conserva un potencial productivo importante en el conjunto de la economía del estado, y que su problemática económica no puede separarse completamente de la lógica con la que se manifiesta la competencia por acceder a la tierra y al agua. En esa medida, la cuestión asociada al tema agrario seguirá siendo un motivo de participación política, de movilización social y de reproducción de las relaciones de dominación que permean los vínculos entre las agencias gubernamentales, el Estado como regulador de la actividad económica nacional, y los distintos grupos que rivalizan por el control de un recurso esencial en la producción y en donde el manejo del agua es fundamental.

En esa medida, tambien es pertinente mencionar la importancia que le atribuimos a la construcción de un piso de asesores técnicos cuya función de mediación puede ser un componente de mejoría en el difícil proceso de construcción de mecanismos de eficiencia en el manejo de los recursos escasos, como el agua. Así también, la presencia de agencias como la SEMARNAT, INE, PROFEPA, las del Sector Agrario (PA, SRA, RAN), que tienen como objetivo la regularizacion de la propiedad agraria en el país, así como los distintos órganos de representación en los núcleos agrarios del estado de Oaxaca.

Ante la difícil tarea de volver productivo al campo, así como la de cambiar la lógica impuesta por el Estado, al no considerar más al campo como un área prioritaria en la actividad de planeación y organización de la producción agrícola con miras a la autosuficiencia alimentaria, las formas colectivas de gestión y de organización de los recursos escasos representan un paso necesario para enfrentar la pérdida en el uso eficiente de un recurso finito y escaso.

En términos de la estructuración de una respuesta social, el control de un recurso como el agua está influenciado de manera estrecha con las formas de organización agraria y por la manera en la que se manifiesta la intervención del Estado, en el arreglo de una situación de concurrencia entre las mismas comunidades por volver más asequibles, organizados y útiles una serie de elementos que en otras circunstancias no podrían tener el mismo impacto.

En esa medida, sugerimos que la situación que enfrenta la organización del campesinado en el uso de un recurso colectivo como el agua debe comprender los elementos pertinentes para volver dinámicas las relaciones que se han mantenido al margen de la escena productiva como consecuencia de la no resolución de un conflicto agrario que pasa necesariamente por la tenencia de la tierra. La situación tiene varias aristas que se pueden identificar: primero que nada, se tiene que tomar en cuenta que la tierra ha sido un elemento de negociación permanente entre los actores sociales que influyen de manera determinante en el destino político del estado de Oaxaca. En esa medida, las organizaciones del sector campesino tienen un papel importante a desempeñar en la vida actual. En segundo término, ante la falta de recursos proporcionados por las agencias gubernamentales, el sentimiento de necesidad de una autogestión de los recursos, así como de independencia del Estado es más palpable. En tercer lugar, la agricultura seguirá siendo un sector que a pesar de los escasos ingresos que proporciona a la población rural e indígena, continuará siendo un mecanismo de desahogo de población que no tiene ya cabida en las ciudades, y ello, en la medida en que el control sobre los recursos productivos o el agua sea mayor.

La historia agraria y los acontecimientos recientes que han intervenido y que condicionan la relación y la actitud entre los diferentes actores que convergen en lo que hemos denominado el campo problemático agrario, seguirán su lógica de interrelación y de negociación permanente, con el respectivo componente de conflicto.

La expectativa de las comunidades de productores se ha estructurado en función de la capacidad de resolver los retos que la gestión de ciertos recursos colectivos impone a las asociaciones de usuarios de agua, y quienes se encuentran cada vez más comunicados con los mercados, lo que puede significar una salida para la producción agrícola, y por lo tanto un incremento significativo en la solvencia económica y un mejoramiento en las condiciones materiales de vida de los miembros de esas comunidades.

Bibliografía

Aguilera Klink, Federico,1995, *Economía de los recursos naturales: un enfoque institucional*, textos de S.V. Ciriacy-Wantrup y K.W.Kapp, Fundación Argentaria-Visor, Madrid.

——, 1998, "Hacia una nueva economía del agua: cuestiones fundamentales", en *El agua a debate desde la Universidad. Hacia una nueva cultura del agua*, Congreso Ibérico sobre gestión y planificación de aguas, Zaragoza, España, 14-18 de septiembre.

Álvarez, Norma, *México ante la cuenca del pacífico*, Diana-IBAFIN, Centro de investigaciones para el desarrollo A.C., 1988.

Arce, Alberto, "Apuntes sobre proyectos de riego. La equidad y el enfoque orientado al actor", en *Buscando la equidad*. *Concepciones sobre justicia y equidad en el riego campesino,* Rutgerd Boelens y Gloria Dávila (eds.), 1998.

Barabas, Alicia y Miguel Bartolomé, *La presa Cerro de Oro y el ingeniero el gran dios*, México, INI, 1990.

Binford, L., "Politics Conflict and Land Tenure in the Mexican Isthmus of Tehuantepec", en *Journal of Latin American Studies*, núm. 17, Nueva York-Cambridge University Press, 1985.

Bourdieu, Pierre y Wacquant, J.D., *Réponses. Pour une anthropologie réflexive*, París, Seuil, 1992.

Cernea, Michael M., "El conocimiento de las ciencias sociales y las políticas y los proyectos de desarrollo", en Michael

Cernea (comp.), *Primero la gente. Variables sociológicas en el desarrollo rural*, México, FCE, 1995.

CEPAL, *Ordenamiento político-institucional para la gestión del agua*, documento LC/R. 1779, 7 de enero 1998.

——, *Mercado de derechos de agua: entorno legal*, documento LC/R.1485, 9 de enero de 1995.

Comisión Nacional del Agua, Gerencia Regional Pacífico-sur, *Problemas de salinidad en el Distrito de Riego n°19*, septiembre, 2000.

Crozier, Michel y Erhard Friedberg, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, París, Seuil, 1997.

De la Cerda Sánchez, Clemente, *Sociedad, cambios y problemas políticos en el Distrito de Riego de Tehuantepec, Oaxaca*, Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, México, 1981.

Dourojeanni, Axel, "La gestión del agua y las cuencas en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, núm. 53, agosto, 1994.

Espinosa Alemán, Elena, "La tragedia de los pastos comunes", en *El viejo topo*, Barcelona, España, núm. 115, febrero, 1998.

Godelier, Maurice, *L'idéal et le matériel*, París, Fayard, 1985.

Hunt, Robert C., "Sistemas de riego por canales: tamaño del sistema y estructura de la autoridad", en Jacinta Palerm Viqueira y Tomás Martinez Saldaña (eds.), *Antología sobre pequeño riego*, México, Colegio de Postgraduados, 1997.

Hardin, Garret, *The tragedy of the commons*, 1968.

Herrera Lasso, José, *Apuntes sobre irrigación,* México, IMTA-CIESAS, 1994.

Hewitt de Alcántara, Cynthia, *La modernización de la agricultura mexicana 1940-1970*, México, Siglo XXI, 5a. ed., 1985.

González, Álvaro, 1987, *Impactos de grandes obras de desarrollo en zonas indígenas de México*, México, CADAL.

—— y Miguel Ángel Vásquez (comps.), *Etnias, desarrollo, recursos y tecnologías en Oaxaca*, CIESAS, Gobierno del estado de Oaxaca, Oaxaca, 1992.

—— y Rodríguez, Nemesio, "Etnias y recursos forestales en México", en *Cuadernos del Sur*, UABJO-INI-CIESAS-INAH, año 3, núms. 8-9, Oaxaca, 1995.

Greffe, X., *Décentraliser pour l'emploi*, París, Económica, 1987.
Howard B., Campbell, "La COCEI: cultura y etnicidad politizadas en el Istmo de Tehuantepec", en *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, año II, núm. 2, abril-junio, 1989.
Linck, Thierry, "Acción organizativa y producción territorial", en *Economía informa*, México, Facultad de Economía-UNAM, núm. 264, febrero, 1998.
Maass, A., y R. L. Anderson, *And the desert shall rejoice: conflict, growth and justice in arid environments*, Robert E. Krieger, Malabar, 1986.
Melucci, Alberto, "La teoría de los movimientos sociales", en *Estudios políticos*, México, UNAM-FCPYS, 1985, pp. 92-101.
Moreno Derbez, Carlos, *Informe preliminar de la investigación sobre grupos étnicos del país*, México, CIIS, 1985.
Nahmad, Salomón, *Los mixes: estudio social y cultural de la región del zempoaltepetl y del Istmo de Tehuantepec*, México, INI, 1985.
Oberschall, Anthony, "Règles, normes, morale: émergence et sanction", en *L'année sociologique*, 1994, núm. 44.
Ochoa, Felipe, *Consultoría maestra para el Programa de Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec*, SCT-Gobierno del estado de Oaxaca-Gobierno del estado de Veracruz, México, Resumen ejecutivo, 1996.
Organización de las Naciones Unidas, *Conferencia sobre medio ambiente y desarrollo*, 22 de marzo, 1992.
Organización Meteorológica Mundial, *¿Hay suficiente agua en el mundo*?, UNESCO, 1997.
Ostrom, Elinor, 1990, *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Nueva York.
——, 1993, "Design principles in long-enduring irrigation institutions", en *Water ressources research*, vol. 29, núm. 7, julio, pp. 1907-1912.
Reséndiz, Andrés, "La disputa transístmica", en *Investigación y desarrollo*, núm. 40, año IV, México, 1996.
Rodríguez, Francisco, "PEMEX en Salina Cruz, especificidades de la inmigración y del empleo", en *El puerto industrial de*

Salina Cruz, Oaxaca, Seminario franco-mexicano, julio, 1982, Instituto de Geografía de la UNAM, 1984.

Ruf, Thierry, "Privatisation des eaux dans l'agriculture. Les nouveaux maîtres", en *Courrier de la planète*, núm. 24, sept.-octubre, 1994.

Santibáñez Romellon, Jorge (coord.), *La migración nacional e internacional de los oaxaqueños, Oaxaca*, El Colegio de la Frontera Norte, Consejo estatal de población, 1994.

Schejtman, Alexander, 1982, *Economía campesina y agricultura empresarial*, CEPAL, Siglo XXI.

——, 1998, *Cambio agrario y movimientos campesinos*, CEPAL.

SARH, Comisión Nacional del Agua, Programa Nacional de *Aprovechamiento del Agua, 1991-1994*, México, 1991.

SRA, Coordinación Oaxaca, *Panorama Agrario del estado de Oaxaca*, 1997.

SPP, CIDERI, *El Distrito de Riego nº 19. Impacto regional y perspectivas*, México, 1987.

Solleiro, José Luis, María del Carmen del Valle y Ernesto Moreno (coords.), *Posibilidades para el desarrollo tecnológico del campo mexicano*, México, IIE-UNAM, 1996.

Solanes, Miguel, "Mercados de derechos de agua: componentes institucionales", en *Revista de la CEPAL*, núm. 59, agosto de 1996.

Sorroza Polo, Carlos, *La crisis agroalimentaria en Oaxaca. 1940-1985*, Oaxaca, IISUABJO, Cuadernos de Investigación núm. 12, s/f.

Summit Conference on Sustainable Development, Santa Cruz, Bolivia, 1996, *Water resources management*, Technical document, septiembre 13.

Tarrow, Sidney, *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza Universidad, 1991.

Toledo, Alejandro *et al*., 1984, *Cómo destruir el paraíso: el desastre ecológico en el sureste*, Océano-CECODES, México.

——, 1994, *Riqueza y pobreza en la costa de Chiapas y Oaxaca*, Centro de Ecología y Desarrollo A.C., México.

——, 1995, *Geopolítica y desarrollo en el Istmo de Tehuantepec*, Centro de Ecología y Desarrollo A.C., México.

Urquidi, Víctor L. (coord.), *México en la globalización. Condiciones y requisitos de un desarrollo sustentable y equitativo*, Informe de la sección mexicana del Club de Roma, México, FCE, 1997.

Van Dijk, Teun A., *Ideología. Una aproximación multidisciplinaria*, Barcelona, 1999.

Vargas Velázquez, Manuel *et al*., *Diagnóstico preliminar del Distrito de Riego nº 19*, Tehuantepec, IMTA-CNA, Subcoordinación de Participación, agosto, 1992.

Wade, Robert, "The management of common property resources: collective action as an alternative to privatization or state regulation", en *Cambridge Journal of Economics*, núm. 11, 1987.

Warman, Arturo, "El futuro del Istmo y la Presa Benito Juárez", en *Guchachi'reza*, Juchitán, Oaxaca, publicaciones del Ayuntamiento popular, núm. 15, junio, 1983.

Weber, Jacques, *Gestion des ressources renouvelables: fondements théoriques d'un programme de recherche*, mimeo, junio, 1995.

Wionczek, Miguel S., "La aportación de la política hidráulica entre 1925 y 1970 a la actual crisis agrícola mexicana", en *Comercio exterior*, vol. 32, núm. 4, abril, México, 1982.

World Bank, World Commission on Water for the 21st Century, A *Water Secure World Vision For Water, Life and Environment, Latin American and Caribbean Water Policy Report,* Global Water Unit, ESDGW, julio 23, 1999.

El compromiso social del Visitador*

Gustavo Molina López**

Introducción

Era el otoño de 1992, el proceso de reclutamiento y selección para incorporarse al "VII Curso de selección y capacitación para aspirantes a visitadores y abogados agrarios" a celebrarse en la ciudad de Saltillo, Coahuila, del 5 al 27 de octubre, estaba en marcha; inició con la publicación de la convocatoria en periódicos locales, con ello, jóvenes profesionistas de distintas disciplinas relacionadas con la materia agraria, ávidos de conocimientos y experiencias laborales, esbozamos

* Este trabajo concursó en el IV Certamen Investigación Agraria 2001, habiendo recomendado el jurado su publicación.

** Actualmente se desempeña como Coordinador de Capacitación en la Delegación de la Procuraduría Agraria en Durango, Durango.

la posibilidad de desarrollar una carrera que prometía un futuro promisorio en distintos ámbitos de nuestra vida; sentíamos la fuerza e ímpetu necesarios para ello y para servir a los campesinos de México.

Sin duda, los inicios de nuestra institución fueron grandiosos; siempre y en todo momento se nos inculcó la necesidad de cumplir cabalmente con las disposiciones que el legislador plasmó en la Ley Agraria, sobre todo con los principios que le dieron origen, entre otros: Justicia, Objetividad, Honestidad y Transparencia, mismos que fueron enarbolados con gran pasión por Arturo Warman, primer Procurador Agrario. Mi percepción es que durante toda su gestión y hasta 1997, los visitadores agrarios trabajamos con gran ahínco y observando los legados que aún se mantenían vigentes; no existían para nosotros horarios de trabajo, vacaciones u otras prestaciones de ley, ya que en su momento ni siquiera nos preocupamos por conocerlas; nuestra juventud y la dinámica de trabajo se impusieron.

En sus inicios el esfuerzo de la institución se enfocó a planear y definir la estructura territorial, a difundir las nuevas disposiciones legales en materia agraria y a promover el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), que fue la carta de presentación de la nueva institución y su personal ante los campesinos y la sociedad en general. Dicho Programa contaba, a su vez, con un Programa General Operativo y sobre la marcha se iban desarrollando e implementando formatos de control y seguimiento; se logró contagiar el entusiasmo con nuestras ganas de servir a las instituciones involucradas, tales como: SRA, INEGI, RAN y otras no menos importantes, pero sobre todo a los destinatarios o beneficiados del Programa, mismo que —cabe decirlo— ha sido uno de los de mayor penetración y, por ende, de mayor éxito en el medio rural, sólo equiparable con los inicios del reparto agrario en la época posrevolucionaria de nuestro país.

Durante el proceso de inducción para ingresar a la institución, el mencionado programa oficialmente se denominaba como Programa de Titulación de Tierras Ejidales y Comunales (PROTTEC), es decir, el ingreso de la tierra como capital de traba-

jo al concepto de globalización de la economía iba a ser demasiado abrupto, al proyectarse el otorgamiento de títulos de propiedad a los poseedores de las parcelas de propiedad social de manera directa; si bien, es un programa trascendente para la regularización de la tenencia de la tierra, considero que también lo es la estrategia de que, en el marco de las propias disposiciones legales, se diera la libertad y autonomía necesarias para que los campesinos pudiesen mantener la tierra como propiedad social, o bien, que puedan adquirir el dominio pleno sobre la misma.

En fin, a estas alturas el multicitado programa se puede considerar como prácticamente concluido, con base en el gran esfuerzo de los visitadores agrarios como promoventes y garantes del respeto a la Ley Agraria. A la par con ello, se promovían y se desarrollaban distintos programas: asesoría jurídica, representación legal; posteriormente, de organización agraria básica, programa PISO, programa de información y capacitación sobre derechos agrarios, entre muchos otros de la etapa de consolidación de este órgano de procuración de justicia.

Desarrollo y problemática de las actividades del Visitador

El Visitador y las actividades institucionales

Atendiendo a los indicadores estratégicos señalados por el Programa Operativo Anual que año con año se diseña para planear y organizar el quehacer institucional; las actividades primarias del Visitador Agrario tienen que ver con la asesoría jurídica que se brinda a los sujetos agrarios, donde sobresale la promoción de la conciliación como vía preferente para la resolución de la problemática agraria. Desde el momento en que la reforma al Artículo 27 constitucional demandó la existencia de un órgano de procuración de justicia, este rubro es la esencia del existir de la Procuraduría Agraria; existe aún buen número de problemas en el medio rural que pueden atenderse a través de este instru-

mento jurídico, en especial, conflictos por límites parcelarios, controversias entre órganos de representación y sujetos agrarios, problemas familiares derivados de la sucesión de bienes ejidales o comunales y, en menor escala, conflictos por límites entre núcleos, con particulares u otros, una vez concluidos los trabajos de certificación. Esta gama de conflictos desafortunadamente no se ha atendido como debiera; es inconcebible que a pesar de atender un enorme número de sujetos en audiencia campesina, muchos de ellos presentando problemática que potencialmente representa la celebración de un convenio o por lo menos canalizarse a los procesos normativos de la institución, no se haga de esta manera, con argumentos tan vanos como: "voy a trabajar en la integración del expediente y a lo mejor no se arreglan" o "ya ví el asunto y se me hace que no se concilian", es decir, no existe la cultura del soporte documental en algunos casos, o algunos visitadores llegan al grado de no saber integrar un expediente de conciliación o estructurar un convenio que realmente refleje la resolución de un problema, lo que va en detrimento de la productividad y la imagen de la institución.

En la actualidad, se trabaja en la conclusión de los trabajos de certificación de ejidos y comunidades y en la incorporación de suelo social al desarrollo urbano. A invitación de los núcleos agrarios se asiste a sus asambleas para brindar asesoría sobre diversos temas, se desarrollan eventos de capacitación, se apoya en gestiones administrativas diversas y se elaboran contratos de cesión de derechos, entre otras actividades.

Por otro lado, los visitadores desarrollan actividades en el marco del programa de organización agraria básica ante las asambleas, mediante cinco instrumentos: libro de registro, lista de sucesión, reglamento interno o estatuto comunal, libro de contabilidad y órganos de representación vigentes. Sobre este particular, bien vale la pena analizar los alcances o impacto social logrado con estas acciones; se requiere diseñar mecanismos que permitan medir lo anterior, por ejemplo: el procedimiento para buscar la aprobación del libro de registro por la asamblea, incluye, en primer término, solicitar al Registro Agrario Nacional este instrumento, mismo que se obtiene de los datos de certifi-

cación del núcleo, una vez que se cuenta con éste, se explica a la asamblea que la Ley Agraria señala que el comisariado ejidal o de bienes comunales es responsable de dar seguimiento o llevar un libro donde se asienten los datos básicos del sujeto, el número y datos de sus parcelas y derechos sobre tierras de uso común, así como todos los actos que crean, modifiquen o extingan derechos, lo cual en los hechos no sucede dado que generalmente tal y como se recibe dicho libro se entrega al núcleo, sin buscar la posibilidad de agregar formatos o espacios en blanco que le permitan al órgano responsable cumplir con los objetivos de este instrumento, y lo más importante: supervisar o que el visitador le dé seguimiento puntual y continuo, y de esta manera esté actualizado. Situación similar ocurre con el libro de contabilidad y administración, puesto que no se revisa su uso, sólo se cumple con la aprobación en la asamblea y se deja el libro en manos del comisariado.

En lo referente a los reglamentos internos o estatutos comunales, falta voluntad y conciencia del visitador para que este instrumento jurídico sea atractivo para las asambleas, adecuándolo a la situación económica y social real del núcleo, ya que definitivamente no es transcribiendo la ley como se regulará la convivencia, organización y aprovechamiento de los recursos del núcleo. Para elaborar el reglamento interno, deben considerarse los usos y costumbres que sean propios del núcleo de población, siempre y cuando no sean contrarios a la Ley Agraria y sus disposiciones reglamentarias; es importante que a través de la asamblea sea elaborado con toda claridad, debiendo quedar plasmados los aspectos básicos para normar la vida rural, vigilando que por encima de cualquier otro interés prevalezca el interés colectivo, sobre todo, dejando perfectamente claro a las asambleas que lo que ellos decidan hacer con sus tierras, formas de organización y trabajo, derechos y obligaciones a los que están sujetos, es su responsabilidad directa. Éste es un esfuerzo delicado y laborioso, debe realizarse con todo cuidado y responsabilidad, ya que es propiamente el conjunto de propósitos y normas que habrán de darle rumbo, sentido y orden al núcleo.

Si bien, existe resistencia de buen número de sujetos para elaborar su lista de sucesores, argumentando que se les debiera permitir heredar bienes a todos los hijos, debemos trabajar más en la reflexión y concientización sobre la gran problemática familiar que se genera por la falta de ésta. Esta misma tarea debe aplicarse en la acción de "Órganos de representación vigentes", toda vez que en buen número de núcleos existe problema de actualización porque no tenemos la precaución de clarificar en las asambleas los riesgos de realizar acciones de representación sin contar con legitimidad o vigencia, llegando al extremo de que el propio Visitador transgrede la ley al asistir a asambleas y colabora en el levantamiento de actas donde se reeligen representantes, o permiten la continuidad a través de figuras "legaloides" asentando tal hecho, lo cual sin duda sería un elemento suficiente para que la institución promoviera recursos legales ante las instancias correspondientes para contrarrestar este fenómeno; por supuesto, sin perder de vista que no contamos con autoridad y respetando en todo momento la autonomía y libertad —no libertinaje o simulación— de las asambleas.

Actividades del Visitador y el Sistema Único de Información

La historia del quehacer institucional se encuentra en este importante instrumento. En él están reflejados los esfuerzos de todo el personal operativo, lo que lo hace susceptible de permanentes actualizaciones y mejora continua; por supuesto, se requiere que el visitador se comprometa a reportar en tiempo y forma todas sus actividades, ya que por un lado tiene demasiado trabajo en audiencia campesina, y por otro, en gran medida no tiene la cultura del soporte documental que refleje su actividad en dicho sistema. Asimismo, es insoslayable que todas las áreas de oficinas centrales y la estructura, hagamos un esfuerzo por "sacarle jugo" a la información que existe en el Sistema Único de Información ya que aún persiste la tendencia a solicitar informes sobre cuestiones que están perfectamente claras en dicho sistema, llegando a argumentar que no le tienen confianza a la información que

arroja, pero queda la impresión de que optan por la comodidad de solamente solicitarla a las delegaciones y residencias.

El Visitador ante el Estatuto del Servicio Profesional Agrario

Sin duda el conocer las disposiciones de este instrumento legal generó demasiadas expectativas en el personal sujeto a él, especialmente en lo que se refiere a los derechos, obligaciones, concursos, licencias académicas, entre otros; sin embargo, a la fecha no ha podido convertirse en ese instrumento que regularía la selección, ingreso, capacitación, desarrollo y permanencia del personal y, por ende, proveería a la institución de los mejores servidores a su servicio y de los campesinos de México. Por una parte, se percibe que no ha existido la voluntad, habilidad o sensibilidad suficiente para transparentar o difundir los procesos de evaluación anual al personal, y por otro lado, en los concursos que se han efectuado, puesto que aún persisten vicios e inercias como el compadrazgo y nepotismo, se ha permitido la intromisión de mandos medios y superiores, por lo que a fin de cuentas todo queda supeditado a la buena o mala relación que se tenga con el delegado en turno en el caso de la evaluación anual, donde incluso se ha llegado al extremo de quedar sujeto al presupuesto existente para los estímulos que el propio estatuto señala. Tampoco se sabe de licencias académicas autorizadas y ejercidas.

Todo lo anterior genera incertidumbre, apatía y desmotivación, por lo cual se hace urgente un análisis profundo que permita fortalecer los procesos arriba señalados y sobre todo, buscar que exista voluntad política para concretarlos.

El Visitador y el programa de becarios campesinos

A todos los niveles en la institución queda claro que el propósito del servicio de capacitación campesina es el de crear y mantener un estrecho vínculo con los núcleos agrarios, sustentado a partir

de la incorporación de jóvenes campesinos provenientes y propuestos por núcleos agrarios y organizaciones campesinas. Ellos son los encargados de dar a conocer la problemática de sus núcleos y a su vez contribuyen a resolverla, por lo que deben manifestar interés por los aspectos del campo, así como, responsabilidad y transparencia en el desempeño de sus actividades; es decir, el becario es el enlace directo entre los campesinos y la institución, además de ser el medio idóneo para difundir los contenidos y alcances de la Ley Agraria. La situación de ellos en la actualidad debe analizarse a partir de dos vertientes: es evidente que el programa está totalmente tergiversado; la totalidad o mayoría de becarios son originarios de la ciudad o cabeceras municipales, sin mayores conocimientos o compromiso con los campesinos; algunos de ellos se destinan a trabajos completamente diferentes, tales como: recepcionistas, archivistas, choferes o en el último de los casos, como "sacacopias" o acompañantes del visitador; por otra parte, estamos rebasados por la realidad en cuanto a la problemática para encontrar personas en el medio rural que reúnan los requisitos y acepten incorporarse a esta actividad sin que la vean como un empleo, puesto que para ellos, esto es imprescindible. Sin la posibilidad de ofrecer prestaciones y con el monto actual de la beca, esto se dificulta todavía más, por lo que se hace necesario revisar los objetivos y alcances de este programa, buscando fortalecer o corregir estos aspectos.

La capacitación y el Visitador Agrario

Es frustrante la poca importancia y apoyo otorgados a lo que tiene que ver con las tareas de capacitación por parte de los mandos superiores, lo que se traduce en desinterés y apatía no solo por parte de los visitadores, sino de todo el personal. En definitiva, el personal está mayormente interesado en obtener reivindicaciones de tipo económico y motivacional que de ser entrenados. Al considerarse a la actividad de **capacitación** como un **gasto** y no una **inversión**, los esfuerzos encaminados a satisfacer las

necesidades de formación profesional son muy limitados; generalmente la cobertura de los programas y acciones se ajustan a intentar cumplir las metas del Programa Operativo Anual.

Mi percepción es que la estructura del área de capacitación carece de lo más indispensable para cumplir con sus funciones; no se cuenta con el suficiente personal y su nivel jerárquico le impide tomar decisiones de trascendencia; es evidente que la alta dirección no se involucra y quizás son quienes mayor capacitación requieren y debieran interesarse más por ella y no sólo externar su necesidad "dientes para afuera".

Al ser una función que cuesta, carece del presupuesto necesario, que además está expuesto al recorte si surge otra necesidad. La capacitación por si sola no hace cambios mágicos de actitudes ni mejoras de comportamiento o adquisición efectiva de conocimientos, tiene que ir unida a otro programa motivacional que la respalde, y por otro lado diseñar mecanismos para evaluar resultados del esfuerzo y relación costo-beneficio.

En lo referente a la capacitación impartida por el visitador para cumplir con la meta de los indicadores "capacitación a sujetos agrarios" y "capacitación a órganos de representación y vigilancia", son serias las deficiencias detectadas, tanto en realización como en el soporte documental, ya que la mayoría realiza eventos sólo por cumplir con una meta, sin importar la calidad o aprovechamiento alcanzado.

Fortalezas, debilidades y amenazas de la Institución

El escenario actual de nuestra institución muestra que aún conservamos grandes fortalezas; existe un equipo de trabajo que al ser motivado, tomado en cuenta y respetado en sus derechos puede enderezar el camino; gran parte del personal aún conserva amplia vocación de servicio; sobre todo se tiene la gran y bien ganada presencia de la institución en el campo, con buen nivel de aceptación, confianza y prestigio. Nuestra institución es sin duda una de las pocas que tienen presencia real y permanente en el campo mexicano. El Estatuto del Servicio Profesional

Agrario puede constituir una fortaleza, si se decide el camino de respeto al mismo.

Dentro de las debilidades debe señalarse que en una parte representativa del personal hay desinterés, apatía y desmotivación por el servicio a los sujetos de atención que nos confiere la Ley Agraria, originados en gran parte por la resistencia de mandos medios y superiores para respetar algunos derechos de los trabajadores, tales como las vacaciones y otras prestaciones, así como el propio Estatuto del Servicio Profesional Agrario; además, la poca coordinación interinstitucional que impide ofrecer servicios integrales. El alto nivel de rotación de mandos medios y superiores que en ocasiones rompe ciclos de trabajo e impide la implementación o continuidad de proyectos de trabajo a corto o mediano plazos; finalmente —quizás el más importante— la falta de visión, espíritu combativo y de superación que limita el desarrollo, tanto a nivel personal como profesional.

En el rubro de amenazas, debemos señalar al sistema político mexicano y sus partidos y cambios de sexenio, que por su misma dinámica y naturaleza toman decisiones y acuerdos que también rompen ciclos de trabajo y que no siempre buscan el bien común, sino estructurar y fortalecer sus propios proyectos; las organizaciones sociales y políticas que generalmente todo cuestionan y no proponen nada y que desafortunadamente caen en un juego de manipulaciones. Una amenaza peligrosa que considero debe tomarse en cuenta, es que a la institución se le está señalando como burocratizada, y más delicado aún es que a una pequeña parte del personal ya se le está cuestionando la transparencia y objetividad en su desempeño, lo cual debe ser contrarrestado de inmediato, por supuesto analizando cada una de las situaciones y castigar posibles desviaciones.

Conclusiones y propuestas para la consolidación y mejora continua

En definitiva, la administración pública en lo general y nuestra institución en lo particular, requieren cambios profundos y radi-

cales. Acorde a los tiempos actuales en los que se habla de conceptos como: democracia, globalización de la economía, libre mercado, tratados comerciales, calidad, productividad y otros, se hace necesario un análisis serio para que todos ellos sean parte de la vida pública de cualquier institución u organización de nuestro país, a través de un programa de "fortalecimiento integral" que implique la actualización o modernización de las normas, las instituciones y, lo más importante: *las personas y sus principios como factor estratégico para lograr la integración a esa dinámica.* Es evidente que bajo las condiciones actuales debemos trabajar fuerte, cada quien desde su trinchera para dejar atrás vicios e inercias, así como el desprestigio institucional, para pasar a la etapa de servicio, calidad, productividad y confianza y de esta manera estar en condiciones de enfrentar y superar los retos que actualmente imperan.

Respecto al desempeño del Visitador Agrario, como parte fundamental de la institución, es una situación emergente que debe atenderse desde distintas ópticas; debe trabajarse en el fortalecimiento institucional, en desarrollo humano y profesional, en el respeto a sus derechos y obligaciones, pudiendo llegar incluso a sanciones o reestructuración institucional. A nivel nacional y con respaldo total de los mandos superiores, debe instrumentarse un programa para prevenir o abatir, en su caso, conductas contrarias a la normatividad que rige el desempeño de los servidores públicos y el espíritu de trabajo de la Procuraduría Agraria. Esto podría realizarse con el apoyo de los tres niveles de gobierno, en especial, los ayuntamientos por ser la instancia con la que tienen contacto directo las residencias y los visitadores agrarios, e incluso buscar el respaldo de las organizaciones campesinas para que coadyuven en conocer las funciones y vigilar el correcto desempeño del personal; también, a través de campañas masivas con *spots* de radio y carteles en oficinas públicas y todos los módulos de audiencia campesina, buscando que en especial a los sujetos agrarios les quede perfectamente claro que *todos los servicios que se prestan son gratuitos,* y a la vez, hacer de su conocimiento que algunos trámites que se realizan ante el Registro Agrario Nacional y otras instituciones implican el pago

de un impuesto que va directamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pudiendo publicar las tarifas que semestralmente se reciben de la primera de las instituciones señaladas y diseñar mecanismos para el llenado de formatos bajo los cuales deben hacerse los pagos correspondientes al servicio que se solicita, ya que esta situación está generando demasiados problemas para todos los involucrados.

Asimismo, debe difundirse el procedimiento a seguir para hacer del conocimiento de la dependencia cualquier conducta que se presuma deba ser motivo de sanciones, que incluya transparencia e información de resultados al denunciante. Por otro lado, debe combatirse de manera frontal e inmediata la tendencia de casi la totalidad de los visitadores, a que cada vez que asisten a una asamblea en calidad de invitados, los núcleos generalmente les piden apoyo para levantar el acta de la asamblea, por lo que proceden a recabar las firmas de los órganos de representación y sujetos asistentes en hojas en blanco, para luego venir a la oficina y hacer el acta en computadora —en ocasiones con una semana o más de posterioridad—, lo que sin duda deja en situación de riesgo a la institución para ser cuestionada por los contenidos y alcances legales de dichas actas; por lo anterior, se hace necesario promover y difundir la exigencia de los núcleos para que el acta se levante en la propia asamblea, y sea firmada conforme a las disposiciones legales, una vez que sea leída y no existan inconformidades en su contenido. De esta manera se cumple el objetivo institucional para fomentar la cultura de la legalidad.

En cuanto al fortalecimiento institucional, está claro que no bastará con las actividades de la regularización de la tierra, de asesoría jurídica o de organización agraria básica para que los campesinos accedan a la justicia, entendida ésta como un medio para lograr mejores niveles de vida para ellos y sus familias, y poder combatir fenómenos tan denigrantes como la emigración y la pobreza extrema; definitivamente esto no es la panacea para lograr la organización de los núcleos rurales, ni con ello se garantiza que los campesinos puedan insertarse a la dinámica de la globalización de la economía, es urgente apo-

yarles y enseñarles a producir con calidad y sobre todo con una mentalidad empresarial.

El papel de la Procuraduría Agraria en el campo es muy noble e importante, lo que nos compromete doblemente, puesto que es la única institución que tiene contacto real y permanente con sus habitantes; sin embargo, la percepción de la imagen por los sujetos de derecho es en este momento muy contrastante, en virtud de que se empiezan a dar opiniones encontradas sobre el desempeño de su personal y la propia institución. Como persona comprometida y con raíces campesinas, realmente me duele que se le empiece a calificar como una institución burocratizada, con buena parte de su personal inmerso en el desinterés por el servicio, así como el hecho de que se empiece a cuestionar incluso la honestidad y transparencia por los propios campesinos. Ante este panorama, es imperativo hacer un alto en el camino para retomar, promover y fortalecer los valores y bases que dieron origen a la institución, tales como: Objetividad, Honestidad, Honradez, Transparencia y muy especialmente la necesidad de justicia para el campo; también realizar campañas masivas de difusión sobre la institución y sus servicios ya que, por increíble que parezca, aún hay confusión y desconocimiento en ello y es necesaria mayor apertura a la sociedad. Es prudente estrechar relaciones con todas las instituciones que convergen en el medio rural, a fin de buscar brindar servicios más integrales, sobre todo en lo referente a ofrecer alternativas y oportunidades a los campesinos, en lo que tiene que ver con fuentes de apoyo técnico y de financiamiento para la organización económica a través de proyectos productivos.

Por otro lado, es importante promover una nueva relación entre las instituciones y las organizaciones sociales, de manera que se fortalezcan con ideas nuevas y propositivas, apoyando proyectos viables, serios y con estricto apego al marco legal, dejando a un lado intereses personales o mezquinos.

Siendo la actividad institucional eminentemente jurídica y sobre todo considerando los avances que se tienen en cuanto a la regularización de la tenencia de la tierra y otros programas sustantivos, es menester analizar la actividad y responsabilidades del abogado agrario en la institución, puesto que si se

revisan las cargas de trabajo que tienen en cuanto a la representación legal, la revisión de expedientes integrados por el personal operativo para darlos de alta en el Sistema Único de Información, la asesoría que se brinda tanto en audiencia campesina como al personal y en asambleas, así como otras actividades extraordinarias como su habilitación temporal como registradores en programas de nombramiento de sucesores implementados por las instituciones del Sector Agrario en los últimos dos años, se evidenciará la necesidad de fortalecer la figura de este servidor fundamental de la institución, aumentando sustancialmente el número de plazas existentes en cada una de las unidades administrativas o buscar su especialización. Por otro lado, abatir de una vez por todas la controversia que se genera al brindarse la doble representación a los sujetos agrarios, que de manera creciente ocasiona cuestionamientos y malos entendidos y sin duda una situación de riesgo para la institución, lo cual podría darse a través de aterrizar convenios de colaboración con instituciones educativas, organizaciones campesinas y los distintos colegios o barras de abogados existentes en los estados.

Finalmente, dentro del fortalecimiento institucional se propone la creación de un área de control de calidad que sea la responsable de implementar, planear, ejecutar, controlar y evaluar sistemas de aseguramiento de calidad que permitan garantizar la efectividad y calidad de todos los programas institucionales, así como sus servicios; también, establecerá mecanismos para medir relaciones costo-beneficio-productividad, y deberá llevar a cabo programas de mejora continua. Por supuesto se incluirán programas de auditoría y revisión periódica del soporte documental de todos los asuntos y acciones reportados al Sistema Único de Información, donde sin duda se encontrarían sorpresas de todo tipo.

En cuanto al desarrollo humano y profesional, es imprescindible primero aplicar las disposiciones del Estatuto del Servicio Profesional Agrario, fomentando la credibilidad y trabajar en mecanismos que permitan transparentar sus acciones, para evaluar la calidad y productividad de los asuntos reportados al Sistema Único de Información, no sólo la cantidad, que en ocasiones distorsiona el quehacer de la institución.

Es importante fomentar la capacitación profesional para todo el personal, con especial atención al desarrollo de los mandos medios y superiores buscando para ellos una formación gerencial-profesional, para que sean auténticos motivadores y agentes de cambio y para que cuenten con herramientas que les permitan supervisar más a profundidad los procesos de contabilidad de las unidades administrativas a su cargo, y no se concreten solamente a firmar cheques, pólizas y "cierres de mes" que les son presentados por sus administradores justo cuando deben enviarse a oficinas centrales; también, para saber administrar mejor los recursos humanos, materiales y financieros que tienen bajo su responsabilidad, en aras de una mejor productividad de todo el personal, con salidas de los visitadores a sus zonas de trabajo más integrales y provechosas.

En referencia a las actividades de capacitación, es importante señalar que existe una falta total de compromiso de mandos medios y superiores con dicha actividad. A todos los niveles se habla de que la capacitación y organización son imprescindibles para lograr el desarrollo del campo y que son las tareas primordiales del sexenio en turno, pero en los hechos no hay nada al respecto. En nuestra institución en particular, si en verdad se desea fortalecer ésta, debe ubicarse jerárquicamente hablando, como una "Dirección General de Capacitación", ya que se percibe que su debilidad nace desde ese nivel.

Además, con carácter de urgente debe trabajarse en la sensibilización a toda la estructura sobre la importancia y necesidad de la capacitación; respaldar las actividades del coordinador estatal, homologando a todos a categoría de jefes de departamento, recibiendo vehículo oficial destinado al área para no estar dependiendo de apoyos de la delegación, y que cuente con partida presupuestal para necesidades más elementales y buscar su profesionalización como instructor y administrador de la capacitación.

También, trabajar en la sistematización o calendarización de las actividades de capacitación con carácter de obligatorias para todo el personal, complementado con un sistema de estímulos para motivar al personal como capacitando y capacitador (diplomas,

constancias con valor curricular u otros). Sin duda todas las deficiencias se transmiten al ánimo del personal, lo que dificulta aún más la tarea y se traduce en desinterés y apatía para colaborar.

Con base en la detección de necesidades que año con año se realiza, es necesario conocer las conclusiones o acciones a emprender en un programa de capacitación, ya que al fin de cuentas las metas del Programa Operativo Anual se cumplen en función de la iniciativa, voluntad o imaginación de los coordinadores estatales, en vista de que tampoco se tiene ese respaldo.

En el contexto de la capacitación externa, se requiere restaurar o fortalecer el Programa de información y capacitación sobre derechos agrarios u otro similar para estar en condiciones de promover la actividad con sujetos agrarios y órganos de representación, solicitando programa de actividades sobre el mismo a todo el personal operativo, con talleres más ambiciosos donde sea posible capacitarlos en asuntos prácticos y propios de la vida interna de los núcleos, por ejemplo en la elaboración de convocatorias y actas de asamblea, lo que sería trascendente para ellos, además de requerirlo con urgencia.

Para finalizar, creo que vale la pena ubicar claramente la situación del campo en el contexto mundial, así como los retos a los que nos enfrentamos, partiendo del hecho de que estamos en otro modelo de crecimiento económico, que será la realidad del país en los próximos años. El modelo ha dejado atrás la intervención del Estado en una economía cerrada, con una política de subsidios, para dar paso a una política de economía abierta con intervención del gobierno más selectiva, más orientadora y que usa menos el subsidio como instrumento de desarrollo económico, lo que significa que los campesinos, sus líderes y las instituciones agrarias tendremos que jugar en un marco de globalización, de política agrícola negociada internacionalmente, con límites a las políticas tradicionales, mismas que, de conformidad a los tratados comerciales firmados por México, prohíben fijar precios de garantía o dar subsidios que distorsionen los mercados. Sin duda, nos esperan grandes tareas que habrá que enfrentar y superar, teniendo como base estratégica el *compromiso social del Visitador.*

El agua, fuente de seguridad alimentaria 16 de octubre, Día Mundial de la Alimentación

La Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación en su 20° periodo de sesiones, aprobó por unanimidad la resolución 1/79 del 28 de noviembre de 1979, en donde se acordó celebrar por primera vez, el 16 de octubre del año 1981, el Día Mundial de la Alimentación; a partir de ese momento, y en lo sucesivo, cada año se viene celebrando en ese mismo día. Asimismo, la Conferencia instó a los gobiernos y a sus organizaciones nacionales,

regionales e internacionales a que contribuyeran a su celebración; cabe mencionar que el día seleccionado corresponde al Aniversario de la Fundación de la FAO en 1945.

En México, el 16 de octubre de 2002, con el lema "El agua, fuente de seguridad alimentaria", se celebró el Día Mundial de la Alimentación con diversas actividades con el fin de "crear una mayor conciencia entre el público sobre la importancia del agua, como fuente de seguridad alimentaria, y promover un conocimiento más claro de las medidas necesarias para asegurar el futuro suministro del líquido", así como promover la solidaridad nacional e internacional en el combate del hambre, la malnutrición y la pobreza (FAO, 2002).

En nuestro país, independientemente de la celebración, existen instituciones que vienen realizando grandes esfuerzos encaminados a enfrentar la problemática y la elaboración de propuestas sobre el tema del agua, en particular el gobierno federal, mediante el Programa Nacional Hidráulico 2001-2006, cuenta con un diagnóstico completo y regional.

También ha participado en los foros internacionales organizados para analizar la disponibilidad y manejo del agua y ha adoptado las principales recomendaciones; en este contexto, es importante hacer conciencia, tal como considera la FAO, de que la producción de alimentos depende de la disponibilidad de recursos hídricos apropiados y sostenibles. Sin embargo, en cada país, el recurso agua varía enormemente según las regiones; para ejemplificarlo, anotamos algunos datos básicos:

- En 1999, 42% de la tierra cultivable de Asia disponía de riego; 31% en el cercano Oriente y África del Norte; 14% en América Latina y el Caribe, y 4% en África subsahariana.
- El uso de agua en la agricultura aumenta los rendimientos de casi todos los cultivos entre 100 y 400%. En Asia, el desarrollo rural entre 1970 y 1990 desencadenó un fuerte crecimiento económico y elevó los ingresos y mejoró la nutrición.
- A nivel mundial sólo se utiliza 8% del agua disponible en ríos y acuíferos; por región varía el porcentaje: 2% en América Latina, 14.2% en Asia y 59.7% en África.

- La agricultura utiliza 70% de la totalidad del agua, en muchos países en desarrollo la cifra es de 85 a 95%. Sin embargo, en muchos países, el agua de riego se extrae más rápidamente de lo que se repone y gran parte del agua extraída se desaprovecha y un mal manejo puede provocar salinización, por lo que es importante mejorar su manejo.
- La FAO estima que la tierra de regadío en los países en desarrollo aumentará 27% entre 1996 y 2030, y, debido a una mayor eficiencia de los sistemas de riego, el agua para la agricultura sólo aumentará 12%. La organización considera que la solución al problema del agua radica en mejorar la gestión y administración del recurso para que sea utilizada con mayor eficiencia.

Congreso Nacional de Derecho Agrario Sustentable 2002

A diez años de su fundación, los Tribunales Agrarios, en coordinación con la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Derecho y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, organizaron el "Congreso Nacional de Derecho Agrario Sustentable", en donde se analizaron —desde la óptica del derecho agrario y su vinculación con el derecho ambiental— los retos y las tareas que subsisten en materia de desarrollo agrario integral, desarrollo sustentable y

justicia agroambiental. Se abordó, además, el derecho indígena, destacando que gran parte de la biodiversidad que hay en el país se encuentra en las tierras de las comunidades indígenas.

El esfuerzo por vincular los temas del congreso convocó a altos funcionarios del Sector Agrario, de la SAGARPA, de la Oficina de la Presidencia para la Atención de los Pueblos Indígenas, magistrados de los propios tribunales y académicos tanto de la Facultad de Derecho como del Instituto de Investigaciones Jurídicas, quienes desde sus propios ámbitos enriquecieron la discusión sobre estos temas que aún se presentan en nuestro país, generalmente en forma segmentada. Sintetizamos para los lectores algunas de las participaciones que tuvieron lugar en este Congreso cuyas memorias serán publicadas próximamente por los organizadores.

El Lic. José Ignacio Campilla, Procurador Federal de Protección al Ambiente, señaló la coincidencia entre la tala ilegal de los bosques y los conflictos agrarios, así como con el robo de los recursos naturales y la pobreza extrema. Abordó la particular problemática de la justicia agraria, en donde en algunos casos las sentencias no solucionan los problemas, por el contrario, cuando se dictan se detonan extremos de violencia y se eliminan las posibilidades de negociación. Incluso si la sentencia se ejecuta, puede provocar efectos devastadores tantos como la sentencia misma.

"Parecería entonces que en materia de conflictos agrarios estamos en el peor de los mundos, haya o no rezago, se pronuncie o no sentencia, se ejecute o no ésta; la volatilidad social está siempre presente. Por ello es deseable que los Tribunales Agrarios recurran a las instancias conciliatorias antes de dictar sentencias de suyo explosivas y prácticamente imposibles de ejecutar. Asimismo es necesario fortalecer a los Tribunales Agrarios, la Procuraduría Agraria, la SRA y la misma PROFEPA", puntualizó. Explicó que el ámbito del derecho ambiental rebasa al del agrario, no obstante la evidente vinculación entre ambos, por ello se pronunció a favor de que existan jueces y magistrados dedicados exclusivamente a la impartición de la justicia ambiental.

El Dr. Isaías Rivera Rodríguez, Procurador Agrario, expresó que la actual normatividad relacionada con el juicio agrario necesita ser modificada con el fin de evitar el abuso procesal a que dan lugar las disposiciones actuales. Resaltó que dicho abuso es causa y efecto de la propia Ley Agraria, la cual, desde su origen —con el exceso de la supletoriedad de la ley en materia procesal respecto del Código Federal de Procedimientos Civiles—, "cae en esta circunstancia, además de la poca claridad de los conceptos en materia adjetiva".

El abuso procesal agrario puede presentarse porque las acciones agrarias no están claramente definidas y no tienen término. Asimismo, en el ejercicio de las acciones se pueden generar perjuicios sin obtener beneficios o bien beneficios ilícitos: "la connotación más amplia del abuso y en consecuencia del dolo", enfatizó.

En el proceso del propio juicio, el abuso se presenta en la suplencia de los planteamientos de derechos —tanto de los deudores como de los acreedores de la obligación—; en la notificación de juicio a demandados "o de llamamiento a terceros interesados, interminable éstos y sólo como una estrategia para manipular el juicio"; en el diferimiento de la audiencia de ley, y en el ofrecimiento de pruebas o en la búsqueda de la verdad material.

También hay abuso en la jurisdicción al tratar de figurar como de índole agraria problemas de naturaleza civil o mercantil, de tal suerte que obliga a los tribunales a admitirlo, toda vez que hay limitaciones en la ley respecto del rechazo de las acciones o juicios agrarios.

Se pronunció porque en el juicio agrario prevalezca la doctrina judicialista, por lo que al tratarse de derechos agrarios es importante que el juzgador no se limite a la verdad formal y busque la verdad material, para ello son importantes los mecanismos establecidos en la ley. Asimismo, reconoció que uno de los grandes avances de las reformas de 1992 al Artículo 27 constitucional fue establecer una vía jurisdiccional para resolver las controversias agrarias y externó su preocupación porque no sea un medio para que éstas subsistan, sino para lograr la justicia agraria.

En su oportunidad, el Lic. Gilberto Hershberger desarrolló la forma como ha evolucionado la doctrina del derecho agrario, en donde destacó que no debe simplificarse esta rama del derecho al ámbito de la reforma agraria, y llamó la atención respecto a su autonomía, a diferencia del derecho ambiental que por su carácter holístico abarca diferentes ámbitos. Al final de su intervención se pronunció por la especialización y fortalecimiento de los Tribunales Agrarios.

Al abordar el tema de la justicia ambiental, el Dr. Gonzalo Armienta llamó la atención sobre la creciente complejidad que la misma implica para el Estado. La firma de acuerdos y tratados internacionales exigen legislar en materia de derechos ambientales, incluidos como parte de la tercera generación de los derechos humanos. Sin embargo, aún se presentan dificultades al instrumentar dichos derechos colectivos. Sugirió como propuesta la figura de la denuncia popular para reclamar el daño ecológico con la necesaria visión social que debe prevalecer en el arbitraje y resolución de las controversias ambientales.

Retomando el tema del proceso judicial agrario, el Lic. Rodolfo Veloz Bañuelos argumentó que a partir de 1992 el derecho procesal agrario es muy avanzado respecto a la legislación anterior e incluso más que algunas normas procesales civiles o mercantiles; ejemplo de ello es que los magistrados presiden las audiencias. Señaló que el abuso procesal agrario corresponde a los litigantes y no a los magistrados. Por otro lado, llamó la atención sobre que, si bien es preferible la conciliación, en los casos en que ésta se asume como obligatoria se puede provocar la ineficacia de la sentencia. Afirmó que la conciliación puede ser contraproducente pues en ocasiones se pretende someter a las partes al resultado del arbitraje; en cambio, para la solución a fondo de la controversia es necesaria la disponibilidad de las partes respecto de los bienes en litigio, tomando en cuenta además que el convenio de conciliación no es una sentencia definitiva pues puede ser apelada.

En cuanto a los conflictos agroambientales, señaló que en la práctica los Tribunales Agrarios resuelven controversias que tienen que ver con los mismos, sin embargo, para ello hace falta

mayor claridad en la Ley. Señaló que es necesario vincular el derecho agrario con lo productivo y con el marco legal respectivo.

El Lic. Homero Garibay Sandoval habló sobre la importancia del derecho agrario en la definición de políticas de desarrollo rural integral, toda vez que regula la vida económica, social y política. Por esa razón es indispensable el estudio del derecho agrario con la finalidad de tomar en cuenta hasta dónde se satisfacen las necesidades regulatorias, y qué se tendría que modificar, situación que debe formar parte del diagnóstico integral que dé lugar al Plan Nacional de Desarrollo, sin embargo, desde su punto de vista, los especialistas del derecho agrario no han participado en el diseño de las políticas de corte sectorial.

Al abordar las dimensiones del derecho agroambiental, el Lic. Luis Hernández Palacios señaló la confrontación que existe entre el interés agrario y el ambiental, entre la tenencia de la tierra y la protección de la biodiversidad, lo que en forma más general puede ubicarse como la relación entre el hombre, la tierra y los recursos. Para ello es necesario tomar en cuenta las condiciones históricas del desarrollo rural sustentable. No se puede soslayar, por ejemplo, que el proceso de reforma agraria en muchos sentidos tuvo como consecuencia el deterioro ambiental provocado por la apertura de tierras al cultivo. El problema de la preservación del ambiente se ha integrado a la agenda política recientemente. En este contexto, los derechos ambientales exigen modificar la racionalidad jurídica. Este es el caso del concepto de territorio que lleva intrínseco el uso y la apropiación de las relaciones culturales y de poder.

Mencionó algunas acciones que expresan los problemas de justicia agroambiental: la procedencia de la acción de tutela para las comunidades indígenas; la nulidad de resoluciones de la autoridad agraria, cuando afectan la biodiversidad; las controversias de contratos de sociedades si hay efectos en la biodiversidad, y la demanda de indemnización por destrucción de bienes. Se pronunció por una revisión sistemática de la justicia agraria y por recompensar la conservación de selvas, bosques y aguas, para lo cual se podrían aprovechar los fondos internacionales disponibles para esos fines.

La Dra. María del Carmen Carmona hizo hincapié en la relación que guarda el derecho agrario, el derecho ecológico y el derecho indígena: en los tres casos sus principios son expresión de reivindicaciones sociales en relación con las formas de aprovechamiento y apropiación de los recursos naturales. Las tres perspectivas jurídicas son necesarias para establecer reglas de conducta respecto a las relaciones entre los individuos, entre éstos y el suelo rural y entre las comunidades y el ambiente. Uno de los puntos de vinculación y cohesión entre el derecho indígena, el ecológico y el agrario es la nueva concepción sobre el manejo de la biodiversidad, sin embargo, este tema en nuestro país apenas empieza a estudiarse.

El Dr. Alfredo Sánchez Castañeda expuso que en materia de la propiedad y la justicia agrarias persisten aspectos en la constitución que representan retos para el derecho agrario. En relación con la propiedad agraria argumentó que es necesario llegar a la propiedad efectiva. Por otra parte, en materia de la justicia expresó la necesidad de llevar a cabo el estudio sistemático de la procuración de justicia, en virtud de que la función jurisdiccional ha adquirido una creciente complejidad pasando de una actividad puramente técnica de resolución de conflictos a un servicio público esencial del Estado contemporáneo.

Observó que el Poder Judicial en nuestro país está aún en vías de consolidación si bien en 1994 se produjo una importante reforma que redefinió el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y creó, entre otras instituciones, el poder de la Judicatura. Argumentó que la SCJN es aún objeto de restricciones, toda vez que para anular las leyes federales o locales y los tratados contrarios a la Constitución, necesita del voto favorable de ocho de los once ministros. Resaltó que con el fin de consolidar el Estado de derecho de nuestro país se deben perfeccionar las reformas realizadas, con miras a alcanzar un impacto a largo plazo en la administración de la justicia.

Los Tribunales Agrarios son actualmente un verdadero poder judicial, pero el Artículo 94 constitucional no los menciona como parte del Poder Judicial, se pronunció a favor de extender la carrera judicial a los tribunales especializados y destacó la impor-

tancia de la labor de los Tribunales Agrarios, cuyas atribuciones no sólo se circunscriben al llamado "rezago agrario", sino también en materia del derecho sucesorio y regularización de la tenencia de la tierra, entre otros ámbitos, en donde su labor tiene una incidencia importante en la paz social del campo mexicano.

"Servir con Lealtad a la Nación": María Teresa Herrera Tello, Secretaria de la Reforma Agraria

Día del Abogado
Monterrey, Nuevo León

El pasado 12 de julio se celebró el Día del Abogado en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, evento en el cual el Colegio de Jurisprudencia de la entidad otorgó un reconocimiento a la Secretaria de la Reforma Agraria, María Teresa Herrera Tello, por su destacada trayectoria profesional como abogada, así como por su desempeño como funcionaria en la administración actual.

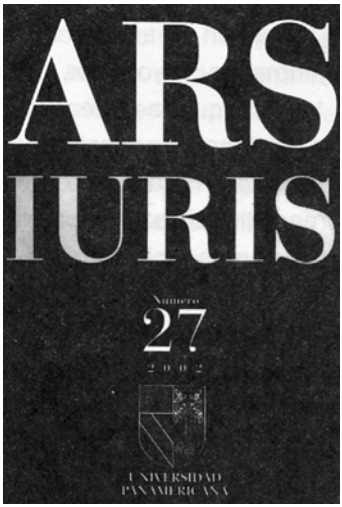
La ceremonia fue presidida por el gobernador del estado, Fernando

Canales Clariond, y por los secretarios de Desarrollo Social y de Educación Pública, Josefina Vázquez Mota y Reyes Tamez Guerra, respectivamente, como testigos de honor. Al acto también asistieron representantes de los poderes Legislativo y Judicial de la entidad, así como socios integrantes de dicho Colegio de Jurisprudencia.

La tenacidad, el talento y la dedicación han caracterizado el ejercicio profesional que en distintos ámbitos ha desarrollado la homenajeada, y son los principales elementos que la hacen acreedora de esa consideración. Las armas del derecho y la razón se ejercen por vocación y el hecho de reconocer públicamente en una persona esa virtud, nutre la intachable reputación de una abogada que, como ella, defiende y protege el interés ajeno como si fuera el propio.

Mediante valores para diferenciar lo justo de lo injusto, se perfila la integridad ética y profesional; eso es justamente lo que se elogia con este reconocimiento público que se hizo a la licenciada María Teresa Herrera Tello. En esa tesitura, se puede tener la certeza de que el compromiso de servir con lealtad a la Nación, que asumió en su discurso de agradecimiento, se demostrará con hechos y los campesinos tendrán la seguridad jurídica y la certeza documental necesarias para garantizar el uso y disfrute de sus tierras.

La seguridad proviene de los referentes que Carlos Alberto Morales Rizzi, Presidente del Colegio de Jurisprudencia y Subprocurador Agrario, en su oportunidad subrayó de la trayectoria personal, académica y profesional como magistrada, de la también cofundadora de ese organismo y ahora Secretaria de la Reforma Agraria. Asimismo, el gobernador de la entidad utilizó los adjetivos de rectitud, honradez y lealtad de la abogacía para distinguir a la homenajeada en esta ocasión.



Ars Iuris

Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho, Universidad Panamericana, núm. 27, México, 2002, 482 pp.

Para los lectores interesados en el debate y análisis de los temas jurídicos, recomendamos la lectura de las revista *Ars Iuris* que, si bien no es una revista especializada en lo agrario, sí toca temas importantes del México de hoy, como son los análisis de los cuerpos normativos ligados a la firma de acuerdos comerciales; la relación entre el poder legislativo y el ejecutivo federal y el poder de veto de la Constitución; los derechos humanos, entre otros temas desarrollados por expertos

juristas y abogados en esta revista semestral de estudios jurídicos, que incluye además un apartado de análisis de las reformas legales.

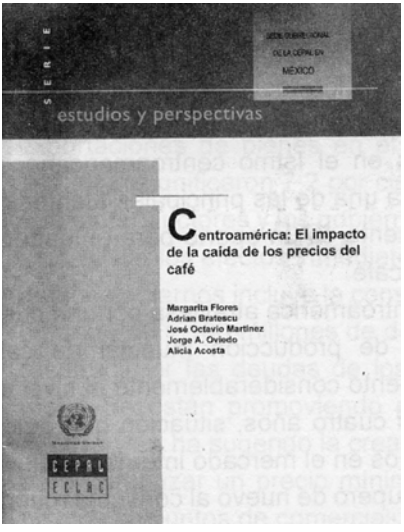
El número que reseñamos inicia con un artículo sobre la fundamentación de los derechos humanos, cuyo autor, Carlos de la Torre, aborda el tema bajo la tesis de que la protección de estos derechos no sólo depende de la existencia de cuerpos normativos que obliguen a guardar su integridad, ni tampoco de la instrumentación de un sistema internacional eficaz e imparcial de protección de los mismos. Las constantes violaciones a los derechos humanos se vinculan también a "un problema de conceptualización, de expresión, de interpretación y en última instancia de vivencia de los mismos". Este problema está implícito en las siguientes preguntas: ¿qué entendemos por derechos humanos?; ¿cuál es su origen?; ¿cuáles son sus características?, y ¿para qué valen los derechos humanos? El autor diferencia cuatro escuelas de pensamiento que —en forma implícita o explícita— plantean el problema de la fundamentación de los derechos humanos, para demostrar con su análisis que la base del pensamiento es la que define sus características y su subsecuente desarrollo. Por ejemplo, ante el dilema de la universalidad de los derechos humanos, bajo una postura relativista, que considera a los valores como meras creaciones de los hombres, es difícil alcanzar dicha universalización; por el contrario, ésta se facilita mediante la postura objetivista, que ubica una naturaleza común a todos los seres humanos. Destaca que para plantear los postulados de los derechos humanos es necesario un diálogo intercultural, abierto y democrático, donde la teoría de la comunicación de Habermas abre un camino aún por explorar y concretar. Finalmente, llama la atención respecto de los deberes, como la otra cara de los derechos humanos, en donde su concreción y positivación son muy necesarias.

Miguel Ángel Lugo Galicia revisa los claroscuros del gobierno de México en materia de derechos humanos. Frente a los enfoques irreconciliables con los que suele abordarse este tema: a) el que no reconoce ningún avance en la materia resaltando los casos de violación e impunidad; b) el meramente estadístico que

lista los compromisos firmados y/o ratificados por el gobierno; c) el de juristas que apelan por la supremacía del derecho interno sobre el internacional, y d) la visión del ciudadano común bajo la cual los derechos humanos sólo sirven para proteger a delincuentes; el autor hace una revisión de los avances de esta administración en la materia, pero también de los estancamientos, llegando a lo que considera retrocesos jurídicos, sociales y políticos. Uno de los aspectos a los que el autor llama más la atención es el que se refiere al "desajuste profundo entre los tratados internacionales firmados y/o ratificados por México y los mecanismos internos que les dan cumplimiento".

Otro artículo de interés, a raíz del veto interpuesto por el Ejecutivo a la Ley de Desarrollo Rural, es el de Procopio Osuna, quien analiza el poder de veto en la Constitución de 1917. El veto cumple con funciones importantes dentro del proceso legislativo y en la división de poderes. Además de favorecer el equilibrio en la competencia política entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, evita los excesos y defectos en la tarea legislativa. Los desacuerdos entre los poderes son necesarios y así están previstos en la Constitución. Para mantener dentro de los límites de la gobernabilidad los efectos negativos ocasionados por la interposición de veto son importantes el papel de la opinión pública y la función judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el marco del Foro Agua para las Américas en el Siglo XXI, el artículo de Héctor Herrera Ordóñez aporta un recuento del marco jurídico de las aguas nacionales. En forma sencilla y sistemática revisa la Constitución, la Ley de Aguas Nacionales, el Reglamento respectivo, las Normas Oficiales Mexicana, la Ley Federal de Derechos y otras disposiciones relacionadas, facilitando la consulta de los mismos para los interesados en el tema.



Centroamérica: El impacto de la caída de los precios del café

Margarita Flores, Adrian Bratescu *et al*., CEPAL, México, 2001, 84 pp. (Serie Estudios y perspectivas)

La caída de los precios del café está afectando gravemente a los productores, principalmente a los de menor escala, los cuales, con el actual nivel de precios, no logran recuperar los costos; la situación es tan grave que pareciera que el sector cafetalero tiene muy pocas alternativas de salir de la crisis; a pesar de ello, es necesario atender la caficultura desde nuevos enfoques, promover la diversidad productiva, agregar valor, organizarse, alcanzar competitividad y lograr un

aumento en el consumo interno de la bebida por parte de la población urbana.

El trabajo *Centroamérica: El impacto de la caída de los precios del café*, elaborado por la CEPAL, constituye un análisis completo y puntual sobre la situación del sector cafetalero en Centroamérica; permite profundizar en las causas, consecuencias y vislumbrar tendencias en el Istmo centroamericano en donde el aromático representa una de las principales fuentes de divisas y, por tanto, el documento es un aporte para entender y enfrentar la problemática del café.

El sector cafetalero de Centroamérica atraviesa por una crisis sin precedentes; el exceso de producción mundial de café respecto de su consumo aumentó considerablemente el nivel de las existencias en los últimos cuatro años, situación que determinó el desplome de los precios en el mercado internacional. En 2001, la producción mundial superó de nuevo al consumo mundial, que creció sólo 1%, en línea con la tendencia observada en el último quinquenio. Debido a la sobreoferta y al volumen récord de exportaciones, los inventarios en los países importadores alcanzaron casi tres veces más que el nivel deseable para obtener un precio remunerativo. En consecuencia, el precio compuesto se mantuvo por debajo de 50 dólares el quintal, el más bajo en términos reales en más de 50 años. Considerando la magnitud de la sobreoferta, es previsible que las cotizaciones del café no se recuperarán de manera significativa en los siguientes tres años.

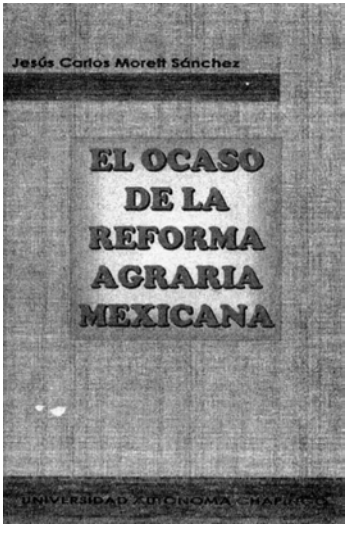
La crisis del café se sumó a un panorama económico regional poco halagüeño en 2001, caracterizado por el debilitamiento de la demanda externa, en especial por la desaceleración de la economía estadounidense y el persistente deterioro de los términos del intercambio. La información sobre la evolución económica de los países centroamericanos indica que las dificultades por las que atraviesa el sector cafetalero acentuaron sensiblemente la tendencia a la desaceleración del ritmo de actividad económica de la región. Los bajos precios internacionales ocasionaron importantes pérdidas de ingresos de divisas que afectaron la balanza comercial, profundizando las necesidades de finan-

ciamiento externo. Sólo en 2001 se dejaron de percibir 713 millones de dólares, si se comparan las ventas externas de café de ese año con los ingresos promedio por exportaciones en el quinquenio 1984-1988; esa pérdida representa 1.2% del producto interno bruto regional en 2001; mientras que las exportaciones de café aportaron 16.4% en promedio anual de las divisas por exportaciones de bienes en el quinquenio citado; en el último año, sólo significaron 7.2 por ciento.

Los productores y los gobiernos han tomado algunas medidas para aliviar los efectos inmediatos de la crisis. El apoyo otorgado por los gobiernos incluye la constitución de fideicomisos o fondos de entre 50 y 100 millones de dólares por país para refinanciar y reestructurar las deudas de los productores que han caído en mora. Se están promoviendo programas de reconversión productiva y se ha sugerido la creación de fondos de compensación para garantizar un precio mínimo al productor, así como mecanismos conjuntos de comercialización que promuevan la imagen del país.

Las condiciones en que se desenvuelven los distintos grupos de productores y las diferencias en calidad del café que ofertan plantean la necesidad de buscar alternativas, ya sea de reconversión a otras actividades —con la debida atención a la conservación de los servicios ambientales que proporciona la cafeticultura—, o bien el mejoramiento de la calidad y la mayor incursión en la exportación de cafés especiales.

Por su magnitud, señalan los autores, la superación de la crisis va a requerir una revisión profunda de la inserción de la cafeticultura regional en el mercado internacional, así como la participación en negociaciones que tiendan a reconstituir el diálogo entre productores y consumidores con el fin de promover el reordenamiento del mercado.



El ocaso de la Reforma Agraria mexicana

Jesús Carlos Morett Sánchez,
Universidad Autónoma de Chapingo, México, 2001,
204 pp.

Durante mucho tiempo, la cuestión agraria fue el tema predominante en la mayoría de los estudios rurales, coincidiendo con el proceso mismo de redistribución de la tierra; posteriormente, y hasta nuestros días, la temática se ha multiplicado y en muchos casos podemos observar mayor complejidad; en otros, los tópicos —aunque sean los mismos— se abordan con nuevos y viejos enfoques. El estudio de la tierra con sus diversas aristas ha sido retomado y de nuevo se

empiezan a conocer nuevos trabajos que valen la pena, a fin de reavivar la polémica o por lo menos saber de sus contribuciones.

En este sentido, el trabajo de Jesús Morett, que por principio nos parece importante ya que tiene que ver con la evaluación económica y social sobre el proceso histórico de Reforma Agraria, plantea la vigencia de manera específica de dicho proceso y termina con una propuesta digna de tomarse en cuenta. El autor analiza el origen, desarrollo y fin de la Reforma Agraria.

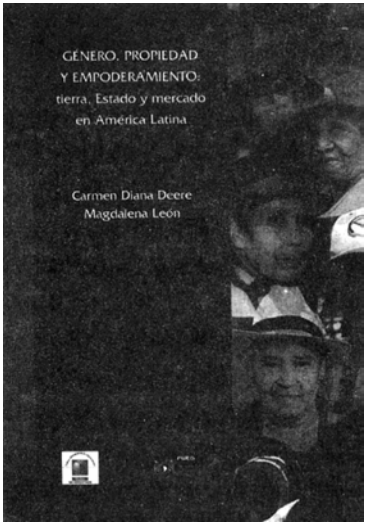
Concibe a la Reforma Agraria como la transformación profunda de la estructura de la tenencia de la tierra para dar una configuración nueva o diferente de la propiedad de la tierra, con un alto o limitado contenido de justicia social y como respuesta a la presión de movimientos campesinos.

En el análisis histórico, el autor considera que en nuestro país el ejido es un producto *sui generis* —pero no el único— de la Reforma Agraria, incluso afirma que el movimiento campesino zapatista nunca solicitó tierras en forma de ejidos y por tanto fue una imposición; además expone ampliamente cómo el gobierno de Lázaro Cárdenas impulsó la formación de la moderna pequeña propiedad privada.

Comparte, junto con otros autores, la idea de que el gobierno mantuvo un equilibrio político de la sociedad en gran parte mediante sus aparatos de Estado, como es el caso del ejido, de las instituciones y de las organizaciones campesinas oficiales que controlaban corporativamente a los campesinos.

Para Morett, el fin del reparto agrario significó la culminación de la Reforma Agraria, y fue necesario para la nueva orientación económica a fin de iniciar un proceso de regularización de la propiedad social, otorgar seguridad a la tenencia de la tierra, crear la pequeña propiedad forestal y permitir la propiedad a sociedades mercantiles, todo en un marco de desregulación y apertura comercial.

Finalmente, propone que la reglamentación de la fracción XX del Artículo 27 constitucional representa la posibilidad de impulsar el nuevo derecho social agrario, ya que la producción, industrialización y comercialización agropecuarias son consideradas como actividades de interés público.



Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina

Carmen Diana Deere
y Magdalena León,
PUEG-UNAM/FLACSO, 2ª ed.,
México, 2002, 506 pp.

Comprender la desigualdad que existe ante la ley respecto de los derechos de propiedad de hombres y mujeres es materia del libro *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*, así como identificar los factores que impiden el acceso y control de la tierra a las mujeres rurales en América Latina. Carmen Deere y Magdalena León intentan demostrar que la desigualdad de género en la propiedad de la tierra se debe a tradiciones muy arraigadas

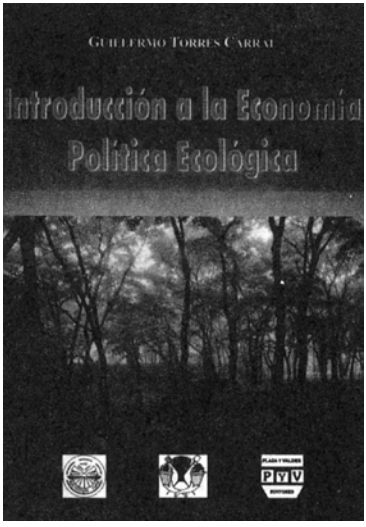
tanto en las prácticas gubernamentales como al interior de las familias. Por ello, plantean que la propiedad de la tierra es clave para el empoderamiento de las mujeres, tomando en cuenta su vinculación con la capacidad de negociación en la comunidad y los hogares.

Las autoras abordan el tema de manera integral a través de la capacidad de síntesis y el análisis comparativo que se basa en estudios de caso en doce países latinoamericanos. Su trabajo de campo incluyó entrevistas, seminarios con representantes de gobierno, organizaciones no gubernamentales y de organizaciones de mujeres campesinas, así como activistas y académicas feministas; asimismo, el análisis también se basó en estadísticas agrarias, censos y legislaciones relativas de cada país.

El estudio ofrece un panorama general, comparativo e histórico, de la lucha por los derechos de la propiedad de las mujeres, resume las principales características de las reformas agrarias en América Latina, a fin de subrayar el contexto en el que se desarrollaron; asimismo, se examinan los procesos que han contribuido a producir cambios favorables en las relaciones de género y en especial el papel que han desempeñado los movimientos de mujeres a nivel internacional, nacional y local.

La obra presenta un panorama general del modelo neoliberal en la agricultura y se examina cómo ha sido implementado en los distintos países estudiados. Se incluye además un análisis comparativo de lo que ha logrado el movimiento de mujeres en la nueva legislación agraria; el proceso mediante el cual se pudo avanzar en los términos de género, y el resultado cuantitativo de las medidas que garantizan los derechos de las mujeres a la tierra.

También se analiza la discordancia entre los derechos de herencia legales de la mujer y las prácticas locales. Se exploran los usos y costumbres indígenas respecto a la herencia de la tierra, con el fin de determinar si son más equitativos con relación al género que los que imperan dentro del campesinado mestizo. Por último, el libro hace referencia a las mujeres dueñas de propiedades, con el propósito de analizar el impacto de género en los proyectos de titulación de tierras y la eficiencia de la legislación agraria neoliberal.



Introducción a la Economía Política Ecológica

Guillermo Torres Carral,
Departamento de Sociología Rural-Universidad Autónoma Chapingo/Plaza y Valdés, México, 2001, 256 pp.

Desde la perspectiva de la economía política y en el marco del pluralismo, *Introducción a la Economía Política Ecológica*, de Guillermo Torres Carral, es una contribución directa al estudio de la economía ecológica. El análisis incluye los grandes cambios sociales que son indispensables para lograr la concordancia entre la economía de la naturaleza y la economía humano-social.

El autor afirma que han sido los economistas ecológicos quienes han aportado el ancla teórica que sirve como punto de partida para ver a la economía como parte de un sistema abierto e integrado al ecosistema planetario; pero también, inversamente, es necesario reconocer que el mundo se encuentra cercado por el capital, en tanto se manifiesta como mecanismo automático cerrado. Por ello, menciona que una economía ecológica sólo será posible mediante la superación de la estructura dual vigente, preñada de procesos uniformizadores. Enfatiza también, que una relación balanceada entre el uso y aprovechamiento de la naturaleza, por una parte, y su manejo responsable, por la otra, posibilita un desarrollo compatible.

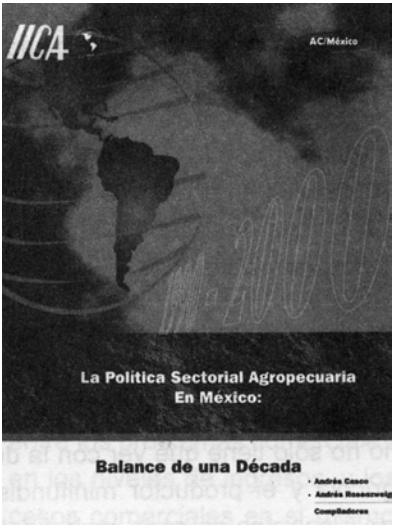
En la primera parte, titulada "De la economía política a la economía ecológica", presenta algunas ideas para tratar de entender qué es y cómo se despliega la economía ecológica; explicación que define el planteamiento teórico indispensable para vislumbrar la solución de los problemas ambientales y de las políticas que se vienen aplicando. Compuesta por cinco capítulos, esta parte estudia la relación entre economía social y naturaleza, desde el punto de vista de la economía política, sin pretender rechazar otras explicaciones del fenómeno, como la del contexto doctrinario de la teoría neoclásica o de la neokeynesiana.

En el primer capítulo analiza el tema de la economía y la sustentabilidad social, donde podemos encontrar que ésta aparece como una alternativa frente a la economía depredadora; sin embargo, es sólo una condición para aproximarnos a una economía ecológica; el segundo, versa sobre la economía de la naturaleza en donde los principios de la regeneración de ésta son sumamente importantes, pues son el soporte de la sociedad, e indispensables: es necesario saber hasta qué punto es compatible o no con el medio económico y social.

En el tercero expone la nueva economía, el proceso de transición hacia una economía ecológicamente compatible y sustentable que conlleva a cambios en la actual sociedad y requiere la puesta en práctica de nuevos postulados. El cuarto capítulo presenta una reflexión sobre el termómetro del capitalismo, la

tasa de ganancia y su relación con la problemática que se ha manejado con la internalización de los costos ecológicos. En el último llega a la conceptualización y problematización de la economía ecológica, como economía teórica y realidad social a la vez, el autor afirma que hay que entenderla como un sistema económico y social que emerge en tanto síntesis de dos determinaciones fundamentales para la sociedad.

En la segunda parte, incluye un ensayo sobre la crítica de la política ecológica, donde el autor puntualiza los límites y carencias de la política ambiental implementada por el gobierno, pues lejos de que el Estado la defina como la política que busca recuperar los equilibrios ecológicos, pareciera delimitarla a un catálogo de buenas intenciones difícilmente concretables.



La Política Sectorial Agropecuaria en México: Balance de una década

Andrés Casco y Andrés Rosenzweig (comps.), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, México, 2000, 232 pp.

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura es el organismo especializado del Sistema Interamericano para el sector agropecuario. Fundado en 1942 como Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, promueve y apoya las políticas de los Estados miembros para el desarrollo agrícola y el bienestar rural. La Política Sectorial Agropecuaria en México: Balance de una década, de Andrés Casco y Andrés Rosenzweig, propone hacer un recuento de la política

agropecuaria en México durante la década de los noventa, donde la globalización y la apertura económica se imponen como el entorno obligado para el análisis de cualquier política pública. En ese contexto, el debate sobre la situación y las perspectivas del campo mexicano ha suscitado múltiples cuestionamientos respecto de la política actual del Estado; más allá de la denuncia, éste trabajo aporta el análisis escrupuloso de la información, el recuento de las posibilidades del sector en el entorno económico de hoy y, mediante el análisis de sus debilidades, realiza propuestas dirigidas a dar mayor congruencia entre los objetivos de las distintas dependencias del gobierno federal.

Si bien se señala la necesidad de considerar tanto la vertiente productiva del desarrollo rural como la dimensión social, profundiza más en el aspecto económico, pero destaca que la heterogeneidad del campo mexicano no sólo tiene que ver con la dualidad entre el empresario agrícola y el productor minifundista, además, los factores naturales y sociales de cada región determinan sus posibilidades agronómicas, por ello los programas y recursos deben estar cada vez más dirigidos al nivel local. En ese aspecto es muy importante también basar la política agropecuaria en el principio de corresponsabilidad entre gobierno y productores.

Mediante el análisis de la información del comercio exterior agropecuario, los autores dan un balance positivo debido a que, durante la década, las tasas de crecimiento de las exportaciones fueron superiores a las correspondientes a las importaciones. A la tesis de que son muy pocos los productores que pueden beneficiarse de las exportaciones, Casco y Rosenzweig contraponen la evidencia de que en el segmento de las hortalizas y frutas el número absoluto de exportadores directos ha aumentado; además, en ese sector hay mayor intensidad en el uso de la mano de obra abriendo oportunidades de empleo. Sin embargo, para aumentar el número de productores que pueden beneficiarse de la apertura de los mercados, es necesario mejorar el acceso al financiamiento, a la asistencia técnica y la capacitación, así como programas de fomento a las exportaciones más articulados.

En cuanto a las importaciones, sostienen que no hay un desplazamiento de la producción nacional, pero sí un incremento del consumo nacional que no ha podido ser cubierto con la oferta interna. Es el caso de la producción pecuaria cuyo dinamismo —a lo largo de la década— no habría sido posible sin la importación de forrajes.

La competencia de las importaciones lleva a los autores a analizar el comportamiento de la producción agropecuaria y en especial de los productos básicos, en este tenor, reconocen que sin la política de apoyos implementada durante la década, la producción hubiera caído radicalmente, pero cuestionan si tanto PROCAMPO como ACERCA o la Alianza para el Campo fueron los mecanismos más adecuados.

Discuten el problema de la comercialización distinguiendo entre los problemas comerciales, motivados por las fluctuaciones en los niveles de ingresos, y los derivados por fallas en los procesos comerciales en sí mismos. Aunque todavía es necesario modernizar los procesos de comercialización para lograr su mayor eficiencia, señalan como un avance positivo el desplazamiento de los esquemas de comercialización, que prevalecieron durante los ochenta, por esquemas en donde hoy se hace más con menos recursos, mismos que pueden destinarse a otros usos.

Respecto al presupuesto destinado al campo, sugieren que es necesario pasar de la descripción de su descenso al análisis de la efectividad del gasto. La estructura y la evolución del gasto público en el sector invita a reflexionar si existe la capacidad institucional para poner en marcha proyectos de infraestructura productiva y además la necesaria para el combate a la pobreza. ¿Cuál es el margen de maniobra para reformular la política agropecuaria y de desarrollo rural? Una respuesta a esta pregunta lleva a revisar la estructura institucional de atención al campo que se encuentra separada en diversas Secretarías de Estado, y en algunos casos con objetivos contradictorios. Para los autores es necesario dar mayor previsibilidad a la política agropecuaria y de desarrollo rural que dé certidumbre a los productores, pero principalmente es necesario que exista congruencia entre el conjunto de políticas públicas dirigidas al campo.



Las mujeres en el México rural

INEGI-SAGARPA-SRA-PA,
México, 2002, 196 pp.

En un esfuerzo interinstitucional entre INEGI, SAGARPA, SRA y PA, y con el fin de concentrar una serie de datos estadísticos relevantes para los estudiosos sobre la mujer rural en México, estas instituciones se dieron a la tarea de elaborar un estudio con algunos elementos que describieran la realidad en que viven las mujeres en el México rural y las actividades económicas que realizan. En ese tenor, se pretende aportar elementos que fortalezcan a las nuevas políticas públicas con

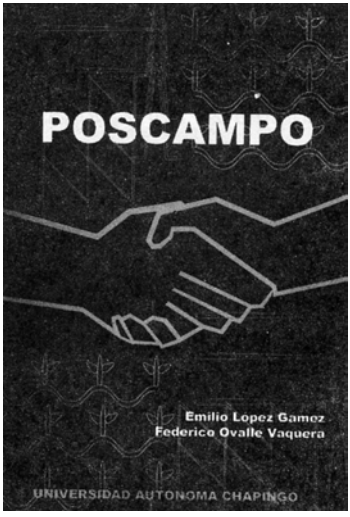
perspectivas de género, principalmente en las localidades menores a los 2,500 habitantes, ya que en la actualidad, tanto la mujer rural como la urbana juegan un importante papel en los diferentes ámbitos sociales, económicos y políticos.

El carácter de *Las mujeres en el México rural* es descriptivo y analítico —sustentado en información de distintas fuentes y dividido en quince capítulos—, en donde para algunos casos se marcan comparaciones entre las mujeres y los varones que viven en zonas rurales y, en otros, se presentan algunas características de las mujeres que residen en áreas urbanas, con el propósito de brindar elementos para futuros análisis de género.

El conjunto de indicadores incorporados no es exhaustivo, en el sentido de que sólo se seleccionó la información estadística para las variables y desagregación que permitieron las fuentes de información básicas, por lo que tal vez el lector identifique variables y temas no expuestos. En sí, el documento recopila variables sobre la situación social, demográfica, económica e información sobre los programas de atención a las mujeres rurales; asimismo, brinda estadísticas para conocer sus condiciones de calidad de vida en nuestro país, entre otros temas.

En México, 11.6 millones de mujeres vivían en localidades menores a 2,500 habitantes en 1990, cifra que se incrementó —de acuerdo con datos del *XII Censo*— a 12.4 millones, lo que significa un crecimiento de 6.7% de la mujer rural en estas zonas; actualmente representan 12.8% de la población total.

Finalmente, la participación de la Procuraduría Agraria fue en el capítulo doce, el cual describe y analiza la presencia y situación de la mujer campesina en ejidos y comunidades regularizadas por PROCEDE, dicho apartado se integró en *Las mujeres en el México rural* a fin de aportar elementos para futuros estudios de género, dar a conocer algunas de las principales características acerca de las mujeres en el campo mexicano (población, estructura por edad, distribución de la superficie certificada por tipo de tierras, solares urbanos, vías de acceso a la tierra, actividades económicas y productivas de la mujer en tierras parceladas, participación en órganos de representación y vigilancia en núcleos agrarios, entre otras).



Poscampo

Emilio López Gómez y Federico Ovalle Vaquera, Universidad Autónoma Chapingo, México, 2001, 208 pp.

Presentado como una compilación que reúne 36 artículos publicados en diferentes diarios de circulación nacional, donde los autores expusieron temas relevantes en torno a los problemas del medio rural y que afectan directamente a las organizaciones campesinas.

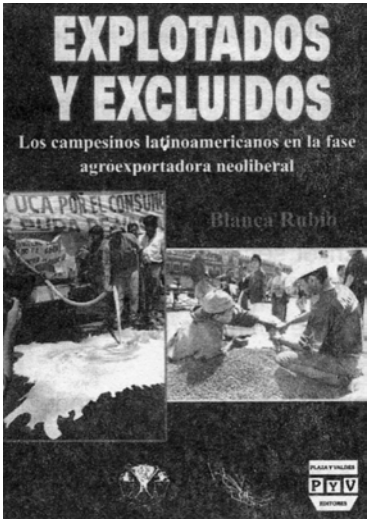
La mayor parte de los artículos que conforman *Poscampo* tratan las características e impactos del modelo de desarrollo neoliberal en el campo mexicano, a través del análisis

de dos de los principales ejes de desarrollo: la reforma al Artículo 27 constitucional y el TLC. Según los autores, ambos proyectos son concertadores de recursos y crearán una desigual distribución de la riqueza. Los contenidos del TLC —como eje fundamental de la política comercial— corroboran que los verdaderos destinatarios de la reforma al Artículo 27 han sido las corporaciones multinacionales y los grandes agricultores nacionales.

Los artículos presentados incorporan lo mejor del debate sobre los temas relativos con el agro, los cuales se van articulando hasta rematar con el texto sobre "Modelo alternativo de desarrollo agropecuario, forestal y para el medio rural", que es el resumen de un proyecto en marcha, que los autores han compartido y analizado junto con compañeros de organizaciones campesinas y obreras en México, como la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo y Vía Campesina.

Esta compilación no podría entenderse si no es vista desde dentro de las organizaciones campesinas, a partir de su vivencia diaria y la visión de corto y largo plazos que alienta su trabajo político. Parte sustancial de los contenidos de los textos viene del trabajo político directo dentro de la CIOAC, del análisis diario y de resultados de sus congresos, sin menoscabar la información de primera mano que los compañeros dirigentes aportan.

Buena parte de estos artículos fueron producto de tres proyectos apoyados por la Universidad Autónoma de Chapingo: Análisis macroeconómico de los principales indicadores del medio rural; Los jornaleros agrícolas en México: hacia un proyecto para su sindicalización, y La integración económica y el comportamiento de los precios de los granos en México 1980-2000.



Explotados y excluidos: los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal

Blanca Rubio, Plaza y Valdés-Universidad Autónoma de Chapingo, México, 2001, 240 pp.

En este libro, Blanca Rubio propone un enfoque interesante y novedoso para abordar un problema toral del campo mexicano y latinoamericano: la exclusión de los campesinos de los beneficios del desarrollo y su explotación en el nuevo esquema de trasnacionalización de los patrones de consumo y de producción. El punto de partida es la consideración de que ya no se puede utilizar el concepto de crisis de la agricultura, sino que se deben analizar las formas de dominio y

explotación excluyente del sector que ha generado la marginación estructural de campesinos y productores de materias primas.

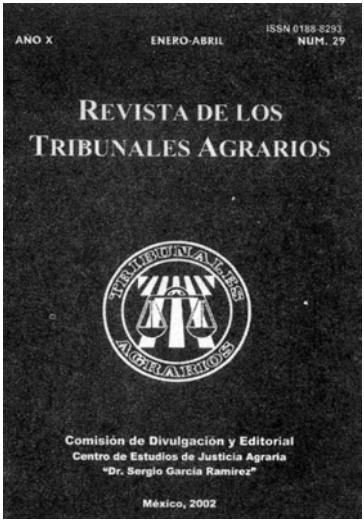
En la conformación del trabajo destaca la introducción metodológica que analiza el dominio de la industria sobre la agricultura, como eje para explicar el origen estructural de la exclusión. Luego, en el primero de los cuatro capítulos aborda la fase de desarrollo de la postguerra, cuando los campesinos fueron incorporados como productores de materias primas contribuyendo al modelo de desarrollo. En el segundo se desagregan los elementos de la crisis del capitalismo de los años ochenta y el desgaste de las condiciones que permitieron un modelo de desarrollo incluyente.

Ya en el tercero de los apartados, se analiza el modelo neoliberal y las formas de dominio y explotación de carácter excluyente propias del mismo esquema. En el último se incluyen los rasgos principales y las contradicciones que enfrenta en la actual fase de desarrollo agroexportador neoliberal, así como el nuevo ciclo que ha surgido en el movimiento campesino latinoamericano, para resistir la exclusión. Del epílogo destaca la proposición de que las grandes empresas agroalimentarias despliegan un poder y control sobre la producción campesina simulando que pueden prescindir de ella, pero la autora demuestra que "la producción nativa constituye la fuente principal de su abastecimiento, por lo que la explotación que ejercen sobre los campesinos resulta crucial para su rentabilidad", y ello es así debido a que los campesinos son capaces de producir a precios bajos y sin subsidios ni apoyos oficiales, lo que permite que las agroindustrias multinacionales obtengan elevadas ganancias.

La autora califica de perverso al modelo alimentario del neoliberalismo mundial, que ha erradicado la renta de la tierra y somete a los campesinos a una expoliación extrema del excedente, a la vez que impone una visión social donde éstos son vistos como un sector atrasado, premoderno y prescindible. Entonces, les arrebata sus excedentes así como su sentido de utilidad social. Sin embargo, el movimiento campesino está luchando por recobrar su dignidad y no se van a rendir, ni serán

exterminados, es pues, una resistencia que se sustenta en la esperanza porque no se puede excluir a la mayoría sin generar el descontento general.

Explotados y excluidos: los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal es una lectura obligada para quienes interesa la problemática del campo y la agricultura, para entender la historia estructural de la exclusión y la vigencia de la lucha creativa de los campesinos por superarla.



Revista de los Tribunales Agrarios

Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez"-Tribunales Agrarios, año X, núm. 29, enero-abril, México, 2002.

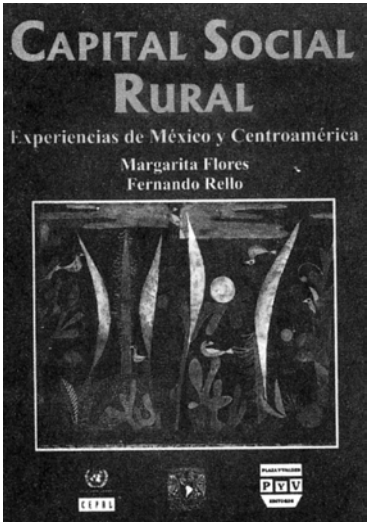
En este número del órgano de difusión de la Comisión de Divulgación Editorial del Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez", se incluyen cinco interesantes trabajos que tratan —desde distintos enfoques— aspectos sobre la materia agraria. El primero aborda la necesidad de articular el derecho agrario con el ambiental, para darle mayor congruencia a las acciones institucionales; el segundo analiza, de manera específica, el amparo en materia agraria; el

tercero es un artículo de corte histórico que da cuenta del derecho agrario mexicano en la época colonial; el siguiente aporta elementos para entender la figura procesal de la suspensión en materia agraria, y el último se encarga de un tema novedoso y prioritario para la procuración de justicia agraria, la conciliación, de la que estudia su filosofía y métodos. El hecho de que esta publicación especializada aborde diversos temas, enriquece el conocimiento sobre la cuestión agraria.

Destacamos el primero de los artículos, "Derecho agrario y ambiental, perspectivas y necesidad de una jurisdicción concurrente", de Luis Ángel López Escutia, porque constituye un análisis de las legislaciones concurrentes en materia de derecho agrario y ambiental; además, considera las variables más novedosas y relevantes para justificar la prioridad y urgencia de instrumentar, por la vía agraria, estrategias concretas de desarrollo sustentable y de una justicia agroambiental especializada que tutele con eficacia, oportunidad y justicia-equidad, los valores económicos, sociales y culturales consagrados en nuestra Ley Fundamental.

Producto del ciclo de conferencias "Visión global del agro hacia el siglo XXI", organizado por el Tribunal Superior Agrario, el artículo desagrega con precisión las distintas leyes y su concurrencia en la definición del desarrollo sustentable; con el mismo detalle revisa las facultades y competencias que en esta materia tienen las diferentes instancias y autoridades; de manera específica confiere a los Tribunales Agrarios la tarea de formular una concepción agroambiental unificada de la justicia agraria, hacia la conformación de su especialización. El autor analiza la justicia administrativa conexa a la agraria en materia ecológica, forestal y de aguas. Finaliza con un ejercicio de comparación del derecho vigente, en cuanto a la impartición de justicia agroambiental, en distintos países, para concluir en la conveniencia de desarrollar una jurisdicción especializada que atienda los diferentes elementos y aspectos imbricados en el desarrollo sustentable.

Los interesados en la materia, encontrarán en esta Revista una buena oportunidad para acceder a la información y discusión de los temas jurídicos de vanguardia que están determinando el quehacer de las instituciones agrarias.



Capital social rural. Experiencias de México y Centroamérica

Margarita Flores y Fernando Rello, CEPAL-UNAM-Plaza y Valdés, México, 2002, 195 pp.

El objetivo principal del presente libro es analizar la manera en que los pequeños productores rurales han redefinido sus formas de organización, sus fines productivos, su inserción en el mercado —conjugado con la producción de alimentos— y, en general, los métodos utilizados para cristalizar la aspiración de mejorar sus niveles de vida, en el contexto de la globalización, la apertura y las reformas institucionales.

A partir del estudio de experiencias seleccionadas en México y Centroamérica, Margarita Flores y Fernando Rello tratan de identificar los factores que propician el fortalecimiento de las organizaciones rurales, a través de los cuales éstas ocupan nuevos espacios económicos y sociales. Asimismo, muestran cómo logran los productores emplear los activos a su disposición (recursos naturales, financieros, humanos y sociales) y cómo se vinculan con otros agentes económicos y sociales, a través de sus organizaciones.

El libro consta de cuatro capítulos. El primero es de corte conceptual y general. Presenta un ángulo de análisis de las organizaciones rurales con base en el estudio de las instituciones y el capital social. Trata de responder a preguntas sobre las instituciones, las organizaciones y el capital social: para qué sirven, qué factores los determinan y en qué consiste su utilidad analítica para estudiar las organizaciones rurales y diseñar políticas públicas. En el segundo, los autores exponen el modelo de los factores de éxito y sinergia en las organizaciones de productores; presentan, entre otros aspectos, los factores que se hallan presentes en todas las organizaciones y que ayudan a explicar sus éxitos y avances.

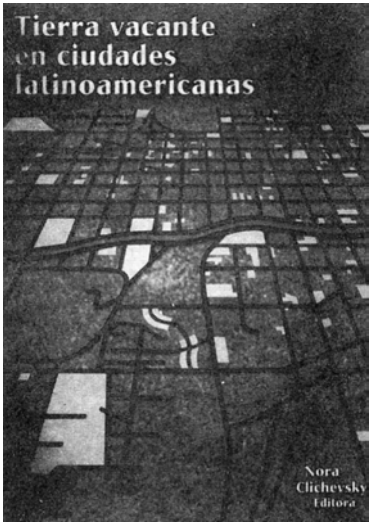
El tercero contiene el análisis de 24 organizaciones de productores rurales en México y Centroamérica; ahí tratan de explicar con cierto detalle por qué y para qué surgieron esas organizaciones, qué acciones emprendieron, qué beneficios obtuvieron sus miembros, qué tipo de relaciones entablaron con el gobierno y otros agentes rurales y qué elementos explican sus éxitos y fracasos. El último capítulo presenta conclusiones y recomendaciones del análisis de los estudios de caso.

En el debate sobre los diversos modelos de desarrollo (características y efectos), que generalmente ha excluido a la sociedad civil, el término capital social ha adquirido relevancia, ya que constituye una opción para facilitar la acción colectiva en la búsqueda del beneficio común. Por su parte, Flores y Rello definen el capital social como la capacidad colectiva de tomar decisiones y actuar conjuntamente para perseguir objetivos de

beneficio común, capacidad que coloca al grupo o la comunidad en un plano de superioridad respecto al individuo aislado.

A partir de las visitas de campo a organizaciones rurales en México y Centroamérica que se distinguieron por logros en términos de apropiarse de su proceso productivo o realizarlo con eficiencia, diversificar productos, aplicar nuevas tecnologías, acceso a nuevos mercados, gestión de mecanismos de microfinanciamiento, aprovechamiento de recursos naturales de manera sustentable o realizar obras de beneficio colectivo, los autores plasman un modelo cualitativo que intenta identificar, por un lado, los factores de éxito comunes a todas o la mayor parte de los casos estudiados y, por otra, las interacciones y sinergias entre estos factores comunes y otros elementos de la vida rural. Los factores de éxito comunes encontrados fueron: 1) capital social; 2) esquemas institucionales; 3) apoyos externos; 4) capacitación; 5) liderazgo y, 6) alianzas.

Los autores seleccionaron —en los 24 estudios de caso en que se basaron— una gran variedad de organizaciones de productores rurales de distintos niveles, productos, regiones y resultados, lo cual hace que la riqueza de *Capital social rural. Experiencias de México y Centroamérica* sea aún mayor.



Tierra vacante en ciudades latinoamericanas

Nora Clichevky (ed.), Lincoln Institute of Land Policy, Canadá, 2002, 146 pp.

Entre 1997 y 1999, el Lincoln Institute of Land Policy financió el estudio sobre la "Tierra vacante en ciudades latinoamericanas: Situación actual y propuestas para su utilización", el cual se realizó en las principales ciudades de Argentina, Brasil, Ecuador, Perú y El Salvador, utilizando una metodología común para situaciones diferentes. Dicho Instituto tiene una amplia influencia y presencia, especialmente en América Latina, con el

fin de estudiar las políticas de tierras, en particular las que tienen que ver con impuestos y economía del suelo, inspiradas en las ideas de Henry George, economista y filósofo del siglo XIX.

El presente trabajo reúne cinco ensayos y una reflexión sobre los mismos que compara los resultados y establece el contexto de la tierra vacante, la cual se constituye por los vacíos urbanos o los terrenos sin uso donde la sociedad paga parte de sus costos en beneficio de sus poseedores, generalmente agentes del mercado de tierras, que las mantienen para obtener ganancias mediante la especulación.

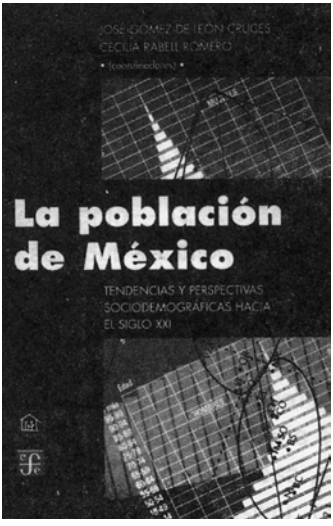
Nora Clichevsky se plantea una pregunta acerca de la tierra vacante: ¿Qué papel cumple en el funcionamiento de los submercados de tierra urbana y periurbana?, ¿cuáles son las consecuencias de su existencia sobre la ciudad y área metropolitana?, ¿qué relaciones existen entre los vacíos urbanos y las políticas fiscales destinadas a la tierra y la vivienda?, y ¿cuáles son las posibilidades de su utilización o reutilización para mejorar la situación de las áreas urbanas? Este estudio plantea que, en un momento en que se redefinen la planificación y la gestión urbanas, la tierra vacante podría asumir un papel importante para todos los sectores sociales, si su gestión formase parte de políticas de equidad urbana.

El trabajo de Fernanda Furtado y Fabricio Leal aborda el caso de Río de Janeiro, Brasil, el cual consiste en una aproximación a la situación actual, a una definición de las parcelas de tierra periurbana y a las bases para la formulación de una política de ocupación vía mercado de tierras. Por su parte, Nora Clichevky aborda el caso de Buenos Aires, Argentina, donde propone contribuir a la explicación del papel que ha jugado la tierra vacante en la configuración del Área Metropolitana de esa ciudad, en el desarrollo inmobiliario y en los problemas generados.

Julio A. Calderón explica la existencia de tierras vacantes en la ciudad de Lima, Perú, desde la percepción e intereses de los propietarios de la tierra, de los promotores y del Estado. Sostiene que las tierras vacantes se benefician de la infraestructura urbana y de servicios, lo cual se traduce en una generación y apropiación de rentas para los propietarios.

El trabajo de Diego y Andrea Carrión sobre Quito, Ecuador, analiza el proceso de asentamientos indígenas, que posteriormente fueron desplazados por españoles durante la conquista y colonización; dicha ciudad se encuentra en un sistema montañoso con poca superficie plana, sin embargo, cuenta con un considerable número de territorio urbanizado sin uso que afecta en el costo de mantenimiento de la ciudad. Además, produce una aparente escasez que eleva el valor e impide el acceso a la tierra por parte de los pobres de la ciudad.

Finalmente, Mario Lungo y Francisco Oporto abordan el caso del Distrito Comercial Central de la ciudad de San Salvador, donde se encuentra el Centro Histórico, y parten de la premisa de que cualquier plan de desarrollo urbano requiere de la recuperación de su casco antiguo para revertir el proceso de formación de zonas ambientalmente degradadas, construcción de viviendas precarias, focos de inseguridad que desestimulan la inversión y afectan la sostenibilidad de la ciudad y del país en su conjunto.



La población de México. Tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI

José Gómez de León Cruces y Cecilia Rabell Romero (coords.), CONAPO-FCE, México, 2001, 1048 pp.

La presente obra, sin temor a equivocarnos, es una invaluable contribución al desarrollo de todas las ciencias sociales en nuestro país; será una obra de consulta y referencia sobre la dinámica demográfica de nuestro país, que permitirá conocer el impacto del cambio demográfico en los demás fenómenos sociales, económicos y políticos que suceden de forma paralela a lo largo y ancho del territorio nacional.

La población de México. Tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI busca "...ofrecer una visión, lo más completa posible, de los procesos y cambios que consideramos que están estrechamente vinculados con la historia de la población mexicana del siglo XX", lo cual —seguramente— se alcanzó, pudiéndose constatar con la lectura de algunos de los trabajos que conforman el libro; incluso, los lectores pueden encontrar con claridad el análisis de las condiciones de vida de los grupos de población vulnerables —niños, ancianos, migrantes—, así como propuestas de políticas públicas fundadas en investigaciones.

En la presentación, la coordinadora señala que los ensayos fueron realizados por un grupo de 28 investigadores —todos ellos expertos demógrafos y de reconocida trayectoria— y que el trabajo se realizó durante siete años, logrando recopilar 26 estudios en más de 1,000 páginas, cada uno de los cuales fue elaborado con rigor metodológico, utilizando herramientas modernas con las que se cuenta hoy en día.

Estructurada en seis secciones, *La población de México. Tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo* XXI hace un análisis histórico —en la primera sección— de la evolución de la población en nuestro país. En la segunda analiza, en sus diferentes componentes, la mortalidad y la fecundidad como los factores más importantes del cambio demográfico en la población. En la tercera sección, se aborda la dimensión espacial, la movilidad territorial, los asentamientos poblacionales y el ambiente. En la cuarta, comprende estudios que analizan los efectos de los cambios socioeconómicos en la familia y en grupos vulnerables, como la niñez y adultos mayores. En la sección quinta, autores de tres trabajos distintos abordan aspectos socioeconómicos de la población, respecto a los cambios en la composición de la mano de obra, la distribución del ingreso y la dinámica de la pobreza. La última sección trata sobre las prospectivas demográficas, a través de la elaboración de las proyecciones de la población y el proceso de envejecimiento de la población.

Finalmente, nos permitimos recomendar a nuestros lectores a que conozcan de cerca *La población de México. Tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo* XXI: que por la diversidad de temas y la calidad del análisis, puede considerarse como una obra monumental, la cual, seguramente, marcará un hito en los trabajos sobre la situación que guarda la población en México y por ser un ejemplo en donde la demografía hace una valiosa aportación para comprender los procesos sociales.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES
REVISTA ESTUDIOS AGRARIOS

1. Los trabajos deberán estar escritos en castellano, ser inéditos y no tener derechos cedidos a terceros.
2. Los textos podrán enviarse en una de dos modalidades: vía correo electrónico, o bien impresos sobre papel blanco tamaño carta (21,6 x 27,9 cm) junto con una copia magnética (diskette 3.5").
3. En ambos casos los trabajos deberán estar escritos, de preferencia, en versión Word 6.0 para Windows. Deberán ir a doble espacio, con un tamaño de letra de 12 puntos y utilizando fuente Times New Roman o Arial. Todas las páginas deberán ir numeradas y las notas, referencias y bibliografía deberán ir al final del documento. Los cuadros, gráficas, diagramas, mapas y similares, deberán ir a parte, indicando claramente su ubicación dentro del texto. Se sugiere su elaboración en Corel Draw 4.0, Excel 5.0 o Word 6.0. En el caso de gráficas, deberá incluirse también la tabla de datos correspondiente.
4. Se sugiere una extensión máxima para los trabajos de 30 cuartillas tratándose de ensayos y artículos (sin contar anexos o bibliografía); 5 cuartillas para testimonios o reseñas de foros, seminarios, talleres, etcétera, y 3 cuartillas para críticas bibliográficas.
5. Deberá adjuntarse un breve curriculum del autor o autores, señalando dirección, teléfono, fax y dirección electrónica.
6. Cuando a juicio de los dictaminadores el documento requiera de algunas adecuaciones para su publicación, ello se hará del conocimiento del autor.
7. Una vez emitido el dictamen favorable para la publicación, se le solicitará al autor una carta de cesión de derechos.
8. La correspondencia deberá remitirse a:

Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria
Dirección General de Estudios y Publicaciones
Palacio Nacional, Patio Central, Cuarto piso,
Col. Centro, C.P. 06000, México, D.F.
Teléfonos: 5542 1322, 5522 2004, 5518 6912, 5522 7528
E-mail: dgep@pa.gob.mx

A nuestros suscriptores

Estamos actualizando la lista de distribución de la Revista *Estudios Agrarios*, por ello les solicitamos envíen sus datos correctos a la siguiente dirección electronica:
dgep@pa.gob.mx