

ESTUDIOS AGRARIOS

Revista de la Procuraduría Agraria

2005
número 28

ESTUDIOS AGRARIOS

AÑO 11, NÚM. 28, NUEVA ÉPOCA, ENERO-ABRIL 2005

DIRECTORIO

Florencio Salazar Adame

SECRETARIO DE LA REFORMA AGRARIA

Isaías Rivera Rodríguez

PROCURADOR AGRARIO

Rogelio Parra Silva
SUBPROCURADOR GENERAL

Erick Raúl Peón Ruiz

COORDINADOR GENERAL

DE PROGRAMAS INTERINSTITUCIONALES

Alejandra de María y Campos Orrico

COORDINADORA DE ASESORES

José Manuel López Valero

DIRECTOR GENERAL DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Jaime Rafael Morfín Corona

DIRECTOR GENERAL DE ORGANIZACIÓN AGRARIA

Fermín Salcedo Courtade

DIRECTOR GENERAL DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES

Germán Campero López

DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN

Cuahtémoc Saavedra Méndez

DIRECTOR GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Morelos Vargas Gómez

SECRETARIO GENERAL

Carlos Nuño Robles

COORDINADOR GENERAL DE DELEGACIONES

Juan Manuel Madrigal Ibarra

DIRECTOR GENERAL JURÍDICO Y DE REPRESENTACIÓN AGRARIA

Ricardo Cruz Rodríguez

DIRECTOR GENERAL DE CONCILIACIÓN,

ARBITRAJE Y SERVICIOS PERICIALES

Francisco Hugo Santiago Ramírez

DIRECTOR GENERAL DE APOYO AL

ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL

Víctor Manuel Navarrete Ruiz

DIRECTOR GENERAL DE PROGRAMACIÓN,

ORGANIZACIÓN Y PRESUPUESTO

Leonardo Riveros Fragoso

TITULAR DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL

CONSEJO EDITORIAL: Vicente Javier Aguirre Moreno, Elia Avendaño Villafuerte, José Luis Ávila Martínez, Othón Baños Ramírez, Ernesto Camou Healy, Hubert C. de Grammont, Mario de la Madrid Andrade, Klaus Deininger, Carlos Durand Alcántara, Roberto Escalante Semerena, Gisela Espinosa Damián, Andrés Fábregas Puig, José Fernández Santillán, Margarita Flores de la Vega, Sergio García Ramírez, Cipriano Gómez Lara, Gustavo Gordillo de Anda, Natividad Gutiérrez Chong, Fauzi Hamdan Amad, María Teresa Herrera Tello, José Félix Hoyo Arana, Thierry Linck, Fernando Lozano, Francisco Xavier Manzanero Escutia, Boris Marañón, Guadalupe Martínez Yáñez, Jaime Matus Gardea, Reyna Moguel Viveros, Víctor Manuel Montoya Rivero, María Cristina Núñez Madrazo, Lilia Isabel Ochoa Muñoz, Ignacio Orendain Kunhardt, Ramiro Peña Díaz, Erick Raúl Peón Ruiz, Rosario Pérez Espejo, Alberto Reyes Ibarra, Sergio Sarmiento Silva, Juan Carlos Solís, Jesús Sotomayor Garza, Diego Valadés Ríos, Ramón Valdivia Alcalá, Jesús Velasco Mata, Guillermo Zepeda Lecuona, Carlos Zolla Luque.

DIRECCIÓN Y EDICIÓN

Director General de Estudios y Publicaciones: Fermín Salcedo Courtade

Editor: Alberto Mc Lean

Diseño: Carmen Hernández Servín

Diagramación: Leobardo Vargas Huerta / Producción editorial: Perspectiva Digital, 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: Morelos Vargas Gómez.

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.

Correspondencia: Dirección General de Estudios y Publicaciones
Revista Estudios Agrarios
Procuraduría Agraria
Palacio Nacional, Patio Central, tercer piso
Col. Centro, C.P. 06000, México, D.F.

www.pa.gob.mx
e-mail: dgep@pa.gob.mx
Teléfonos: 5542 1322
5522 7528
Fax: 5522 2004

DR© 2005 Procuraduría Agraria

Motolinía 11, Col. Centro, C.P. 06000, México, D.F.

ISSN 1405-2466

Esta edición consta de 2,000 ejemplares y se terminó de imprimir en el mes de mayo de 2005 en Perspectiva Digital, S.A. de C.V., México, D.F.

CONTENIDO

EDITORIAL

5

ANÁLISIS

ISAÍAS RIVERA RODRÍGUEZ

9

La organización
y capacitación agraria para
el desarrollo rural integral

LEONARDO RIVEROS FRAGOSO

31

La libertad de la transmisión
en las sucesiones agrarias

JESÚS MANUEL RAMÍREZ GARIBAY

49

Apuntes para la construcción de una ley
que regule métodos alternativos
de solución de conflictos agrarios.
Un estudio de derecho comparado

ALFREDO RAMÍREZ GÓMEZ

93

La Procuraduría Agraria y el desarrollo
rural: el caso de un grupo
de mujeres en la costa oaxaqueña

HORTENCIA BARRIOS HERNÁNDEZ

119

El reparto agrario y sus estadísticas

LUIS ALBERTO DEL REY POVEDA

151

El nuevo marco de relaciones
intergeneracionales en las familias ejidales:
migración y herencia en el sur de Veracruz

CARINA CARMEN GONZÁLEZ RAMOS **195**
La supletoriedad en el proceso agrario

ESTADÍSTICAS **229**

RESEÑAS **243**

En nuestro primer número de 2005 presentamos diversos materiales de índole jurídico-agraria, así como algunos trabajos que tuvieron una destacada participación en el IX Premio Estudios Agrarios y VII Certamen Investigación Agraria “Dr. Arturo Warman Gryj” 2004.

Iniciamos la sección de **Análisis** con el texto de Isaías Rivera Rodríguez, “La organización y capacitación agraria para el desarrollo rural integral”, en el cual señala que, bajo la óptica de la reforma constitucional de 1992, la estructura de la organización y capacitación de los sujetos agrarios sufrió modificaciones, ya que los procesos que inciden en la actividad primaria de los núcleos agrarios están constituidos por ambos elementos, los cuales son indispensables para alcanzar el desarrollo rural integral, al tiempo que conforman la base fundamental para acceder a una organización y capacitación agraria superior.

En su trabajo “La libertad de la transmisión en las sucesiones agrarias”, Leonardo Riveros Fragoso reflexiona sobre la naturaleza particular de la sucesión en materia agraria y propone que debiera existir libertad en su transmisión, toda vez que la ley establece la indivisibilidad de los derechos ejidales, pero no de los derechos creados sobre el usufructo parcelario y del goce de los derechos de uso común.

Jesús Manuel Ramírez Garibay, en su ensayo “Apuntes para la construcción de una ley que regule métodos alternativos de solución

de conflictos agrarios. Un estudio de derecho comparado” hace una revisión de los métodos alternativos de solución de conflictos en varios países de Latinoamérica y, desde luego, en el caso mexicano, a fin de que dicha revisión —que deberá ser crítica y propositiva— oriente su regulación y aplicación como una tarea impostergable para el campo mexicano.

Por su parte, Alfredo Ramírez Gómez, en su trabajo “La Procuraduría Agraria y el desarrollo rural: el caso de un grupo de mujeres de la costa oaxaqueña”, el cual obtuvo Mención por parte del Jurado del VII Certamen Investigación Agraria “Dr. Arturo Warman Gryj” 2004, señala que la PA deberá concentrarse en continuar dando certeza y seguridad a los hombres y mujeres del campo, pues —valiéndose del ejemplo del grupo de mujeres oaxaqueñas— no está facultada para incidir directamente en el desarrollo rural, pero sí en hacer valer su papel de servidora y asesora de los sujetos agrarios.

“El reparto agrario y sus estadísticas” es el trabajo en el que Hortencia Barrios Hernández analiza las magnitudes del reparto agrario en su devenir histórico, mencionando las acciones agrarias y sus tipos que a lo largo del tiempo se han realizado en el país, precisando la cantidad de núcleos y la superficie real repartida, así como clasificar los tipos de acciones que conforman la estructura agraria de la propiedad social del campo mexicano.

Con relación al IX Premio Estudios Agrarios 2004, Luis Alberto del Rey Poveda fue el ganador del tercer lugar con el ensayo “El nuevo marco de relaciones intergeneracionales en las familias ejidales: migración y herencia en el sur de Veracruz”, en el cual afirma que la transmisión y herencia de la tierra, luego de la reforma del Artículo 27 constitucional de 1992, ha generado que al interior de las familias se den relaciones diferentes entre géneros y generaciones, con lo que la herencia de la tierra adquiere un interés renovado, no tanto por su capacidad productiva sino por el valor patrimonial que toma con la certificación; al mismo tiempo, el fenómeno de la migración ha forzado a que ciertas familias anticipen una decisión respecto

al futuro heredero, situación que transforma radicalmente el sentido de la relación padre-hijos.

Concluyendo esta sección, presentamos el ensayo de Carina Carmen González Ramos, “La supletoriedad en el proceso agrario”, en el cual señala que el proceso agrario aún se encuentra en estado de integración luego de más de doce años de creada la Ley Agraria y sus reglamentos, y donde la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles ha creado un hibridismo del proceso agrario; por ello, conformar la jurisprudencia pertinente se hace necesario a fin de que el principio de coincidencia prevalezca en la supletoriedad.

En la sección de **Estadísticas** presentamos el avance del PROCEDE, con distintos cortes, datos que permiten observar el comportamiento de algunas variables del proceso de certificación en los núcleos agrarios.

La organización
y capacitación agraria para
el desarrollo rural integral

Los procesos que inciden en la actividad primaria de los núcleos agrarios están constituidos por la organización agraria y su correspondiente capacitación, ambas indispensables para el desarrollo rural integral y que conforman la premisa fundamental para acceder a una organización y capacitación agraria de carácter superior.

Presentación

Desde siempre, la organización y capacitación de los sujetos agrarios ha sido un tema de análisis obligado. Durante la etapa del reparto agrario en nuestro país, el proceso de organización agraria y su consiguiente capacitación fue fundamental; la simple entrega de la tierra no era suficiente para que los núcleos y sujetos agrarios tuvieran cabal capacidad de desarrollo; bajo el sistema existente a lo largo de ese periodo, el Estado creó y sostuvo una estructura que diera soporte organizacional a los beneficiarios de la tierra.

Sin embargo, bajo la nueva etapa generada por la reforma constitucional de 1992 en materia agraria, de trascendentes consecuencias, esa estructura sufrió modificaciones, por lo que la organización agraria adquiere nuevas dimensiones y perspectivas.

Para efectos del presente estudio, debemos señalar que entendemos que la organización agraria se subdivide en dos grandes apartados: en primer lugar, la que conocemos como organización agraria básica, que a lo largo del proceso del reparto agrario estuvo formalmente a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y sus dependencias antecesoras, hoy bajo la responsabilidad de la Procuraduría Agraria, y la organización superior, que durante la mis-

* Abogado por la Universidad de Guadalajara. Doctor en Derecho por la UNAM. Autor del libro *El Nuevo Derecho Agrario Mexicano*, McGraw Hill, 2ª ed. Profesor y conferencista en Derecho Agrario. Procurador Agrario.

ma etapa consistió en una red de servicios y estructuras que apoyaban la organización para el desarrollo del campo, actualmente desmantelada, pero que es ahora cuando debe reconstruirse bajo nuevas perspectivas.

La organización agraria básica y su correspondiente capacitación están constituidas por los procesos que inciden sobre la actividad primaria de los núcleos agrarios y que regula su vida interna e inmediata a sus miembros; es la vinculada al ejercicio estricto de los derechos agrarios.

La de carácter superior es la necesaria para las actividades no primarias, pero que apoyan a éstas, como es el caso del financiamiento^{1,2} y ahorro,³ el seguro, la industrialización y la comercialización. Incide en la vida exterior de los núcleos y sus miembros, por lo que se le vincula a la actividad empresarial de los sujetos agrarios.

Bajo estas circunstancias, es que nos preguntamos y debemos responder sobre lo que se ha hecho, se está haciendo y se debe hacer en el nuevo contexto del campo mexicano, a más de una década de la reforma constitucional que terminó el reparto de la tierra, en la búsqueda de la aspiración suprema del campo: el desarrollo rural integral.

Antecedentes

Considerando las dos últimas etapas fundamentales de la cuestión agraria en nuestro país,⁴ podemos visualizar claramente un antes y un después sobre el tema que nos ocupa; el antes, durante la época del reparto de la tierra, de la conformación de la propiedad social

¹ “Crece financiamiento al agro”, *Ovaciones*, pág. 4, 22 de febrero de 2005; “Iniciará FIRA despegue con intermediarios”, *El Economista*, 22 de febrero de 2005.

² “Bajas tasas de interés impulsarán el crédito rural”, *El Financiero*, 28 de febrero de 2005.

³ “Abrirán el crédito no bancario para el campo”, “Los nuevos prestamistas” y “Cajas rurales, la nueva opción de ahorro”, *Milenio Diario*, febrero 24 de 2004.

⁴ Dejamos de lado la primer etapa, que corresponde a los antecedentes históricos de la tenencia de la tierra que rige en México y que comprende al régimen prevaleciente antes de la conquista española y su evolución a lo largo de la Colonia, la Independencia y la Reforma, hasta su profunda transformación con la primer ley agraria del país, en 1915, y la génesis del Artículo 27 constitucional de 1917.

de ejidos y comunidades, y el después, como consecuencia de la culminación del referido reparto, para dar lugar a una nueva etapa.

En la revisión de la etapa del reparto agrario, fundamental para la conformación de la tenencia de la tierra,⁵ nos centramos en dos de los dispositivos legales más importantes que mantuvieron una significativa vigencia.

En el Código Agrario de 1942,⁶ encontramos que a la entonces Secretaría de Agricultura y Fomento le correspondía la organización general y particular de los ejidos, de los nuevos centros de población agrícola y de los núcleos que guardaren el estado comunal (art. 199).

El Presidente de la República dictaría la forma de explotación de los ejidos, debiendo trabajar en forma colectiva las tierras, cuando se comprobara que podían lograrse mejores condiciones de vida para los campesinos (art. 200); también sería colectiva cuando una explotación individual resultare menos conveniente (art. 202).

En la Ley Federal de Reforma Agraria,⁷ el Libro Tercero trató sobre la *Organización económica del ejido*; se señaló que la Secretaría de la Reforma Agraria sería la encargada de dictar las normas para la organización del ejido y las comunidades (art. 132), cuidando que las explotaciones colectivas contaran con todos los elementos para su buen desarrollo (art. 133). Una vez decretada dicha explotación, la asamblea determinaba la forma en que cada ejidatario participaría con su trabajo, con la aprobación de la misma Secretaría (art. 139).

Los núcleos agrarios podían constituir unidades de desarrollo social para realizar en conjunto labores mecanizadas, la comercialización de sus productos y el aprovechamiento de maquinaria e infraestructura, para la explotación de recursos, obtener colectivamente bienes o servicios, apoyos institucionales y la realización de obras (art. 135).

⁵ Que comprende desde la primer ley agraria del país, del 6 de enero de 1915, hasta la reforma al Artículo 27 de la Constitución Política, el 6 de enero de 1992.

⁶ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de abril de 1943.

⁷ Puplicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de abril de 1971.

El artículo 147 del referido ordenamiento rezaba:

Los ejidos y las comunidades constituyen de hecho una unidad de desarrollo social, la que deberá ser apoyada para explotar integralmente sus recursos, ordenar sus actividades y recibir prioritariamente los servicios y apoyos que proporciona el Estado, logrando con ello participar activamente en el desarrollo general del país [...] podrán constituirse en asociaciones, cooperativas, sociedades, uniones o mutualidades y otros organismos semejantes [...]

Cuando dos o más ejidos se asociaban, la SRA, la entonces Secretaría de Agricultura y Ganadería, así como las instituciones bancarias oficiales, podían implantar programas especiales de organización, asistencia técnica y crédito suficiente (art. 146), con las tasas de interés más bajas y plazos más largos, a fin de brindar la protección al campesino y respaldar la producción rural (art. 148), contando con un derecho preferente para su asistencia (art. 149).

Como se puede apreciar de las anteriores normas, el Estado, a través de la SRA, conducía en gran parte la organización de los núcleos agrarios del país, sustentada en la estructura de servicios de que disponía, en las dependencias vinculadas al campo o por conducto de las instituciones de apoyo, circunstancia que tornó a la organización agraria en absolutamente dependiente de la intervención oficial, con las consecuentes limitaciones y hasta deformaciones.

Con la reforma de 1992 al Artículo 27 constitucional culmina el reparto agrario y se establece un parteaguas en la cuestión agraria de México; se determina que es tiempo de regularizar la tierra de propiedad social, producto de ese proceso, a efecto de sentar las bases de certeza jurídica y documental, lo que permitiría pasar a la etapa del mandato constitucional del desarrollo rural integral.

El Estado dejó de ser el rector de la vida interior de los núcleos agrarios, reconociendo su personalidad jurídica y patrimonio propios,

reconociendo a su asamblea como el máximo órgano de decisión interna. La Ley Agraria y reglamentos derivados de la reforma constitucional captan este mandato y cancelan las facultades intervencionistas de la SRA en materia de organización.

Asimismo, el gobierno federal inició un proceso de desmantelamiento de las estructuras de apoyo al campo que existían, dejando de ocupar el papel de subsidiador para dejar a los mismos productores en libertad de generar sus propios medios de apoyo. De esta manera, paulatinamente fueron desapareciendo la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (ANAGSA); el almacenamiento de semillas y productos con los Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA); el crédito con el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL); la comercialización con la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO); la producción y venta de fertilizantes con Fertilizantes de México (FERTIMEX).

Como en todo proceso de desarrollo, la economía es factor fundamental para contar con avances; en el caso del campo, la crisis económica suscitada en diciembre de 1994⁸ tuvo un profundo impacto; los capitales se retrajeron y encauzaron a campos menos riesgosos, por lo que el resto de la década los recursos financieros no fluyeron lo suficiente al agro, dejándolo en una posición de estancamiento.

Instrumentos de presión para adentrarse en una nueva dinámica de la regularización de la tenencia de la tierra, base para la etapa del desarrollo rural integral, fueron y siguen siendo, sin lugar a dudas, los reclamos de tierra por los grupos humanos que no las alcanzaron en el reparto, y de otros que, por el mismo proceso, se quedaron sin ellas; además, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, cuyo capítulo agropecuario es un factor sensible atento a la disparidad entre los agros de los países firmantes.

Para la regularización de tierras de propiedad social se estableció el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de

⁸ Al inicio de la administración del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.

Solares (PROCEDE), y en materia de ordenamiento, los respectivos programas para las Colonias Agrícolas y Ganaderas, y de Terrenos Nacionales.

De íntima vinculación con la regularización y el ordenamiento, encontramos también los procesos para la resolución de conflictos de naturaleza agraria, con implicaciones sociales, y que por su naturaleza no siempre pueden concluir con la emisión de sentencia de los tribunales agrarios. Para ello, se crearon los programas de atención a “focos rojos” y “amarillos”, con los cuales se identificaron universos con características específicas, cuya atención quedó a cargo de grupos de trabajo especializados.

El desarrollo rural integral

La fracción XX del Artículo 27 constitucional fue adicionada por reforma del 3 de febrero de 1983, la cual señala:

El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

Del texto constitucional destacan cuatro premisas: 1. Que es obligación del Estado promover las condiciones para el desarrollo rural integral; 2. Que dicho desarrollo tiene por objeto: a) generar empleo, y b) garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional; 3. Que se debe fomentar la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la

tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica, y 4. Que debe expedir la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

Como el concepto constitucional de desarrollo rural integral se remonta a nueve años antes del fin del reparto agrario, es claro que ya desde entonces se vislumbraba la necesidad de pasar a una nueva etapa para el campo mexicano, no limitada a los aspectos de tenencia de la tierra. A la fecha, a más de veinte años del mandato constitucional en materia de desarrollo rural integral, habiendo avanzado de manera significativa en el proceso de regularización, ordenamiento y solución de conflictos en la propiedad ejidal y comunal, con su consecuente seguridad jurídica, y con una economía estable, el imperativo constitucional se nos vuelve a presentar como la siguiente e impostergable tarea a realizar.

Como del texto constitucional se desprende, al referirse al fomento hay un mandato que infiere la organización y capacitación para la actividad agropecuaria y forestal, el óptimo uso de la tierra, infraestructura, insumos, créditos, capacitación y asistencia técnica; debiendo emitir la legislación para la planeación y organización productiva agropecuaria, industrialización y comercialización.

Por su parte, el artículo 6º de la Ley Agraria hace propio el mandato al establecer:

Las dependencias y entidades competentes de la administración pública federal buscarán establecer las condiciones para canalizar recursos de inversión y crediticios que permitan la capitalización del campo; fomentar la conjunción de predios y parcelas en unidades productivas; propiciar todo tipo de asociaciones con fines productivos entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y cualquiera de éstos entre sí; promover la investigación científica y técnica y la transferencia de sus resul-

tados entre todos los productores rurales; apoyar la capacitación, organización y asociación de los productores para incrementar la productividad y mejorar la producción, la transformación y la comercialización; asesorar a los trabajadores rurales, y llevar a cabo las acciones que propicien el desarrollo social y regionalmente equilibrado del sector rural.

Organización y capacitación en la legislación agraria

La organización y capacitación agraria básica ha estado regulada por la legislación estrictamente agraria, los Códigos Agrarios, la Ley Federal de Reforma Agraria y, a la fecha, la Ley Agraria; sigue siendo una tarea a cargo del sector agrario, en especial de la Procuraduría Agraria, acorde a las funciones de asesoría legal que dicha institución tiene atribuidas como servicio social a los sujetos agrarios.

Lo mismo acontece con la capacitación agraria, ésta se imparte por la Procuraduría Agraria en tanto se cumple con el mandato legal de asesorar a los referidos sujetos agrarios. Elemento complementario de ello es la responsabilidad de ser garante de la legalidad de los actos que realicen sobre bienes y derechos en materia agraria.

Desprendido de la legislación agraria, la organización agraria básica se circunscribe a la renovación de los órganos de representación y vigilancia (art. 32 y ss.); la asesoría y elaboración del reglamento interno o estatuto comunal (art. 10); la instrumentación y seguimiento de los libros de registro, contabilidad y administración; la constitución de parcelas con destino específico; la elaboración y depósito de las listas de sucesión o testamento agrario; la emisión de opinión sobre la aportación de tierras a sociedades civiles y mercantiles, y la actualización de padrones de ejidatarios y comuneros en asamblea.

Respecto de la capacitación y organización agraria superior, tenemos que, desde un punto de vista general, la vigente Ley Agraria contiene el título segundo *Del desarrollo y fomento agropecuarios*, en donde destacan diversas disposiciones.

El artículo 4º señala:

El Ejecutivo federal promoverá el desarrollo integral y equitativo del sector rural mediante el fomento de las actividades productivas y de las acciones sociales para elevar el bienestar de la población y su participación en la vida nacional [...]

A su vez, el numeral 8º indica:

En los términos que establece la Ley de Planeación, el Ejecutivo Federal, con la participación de los productores y pobladores del campo a través de sus organizaciones representativas, formulará programas de mediano plazo y anuales en los que se fijarán las metas, los recursos y su distribución geográfica y por objetivos, las instituciones responsables y los plazos de ejecución, para el desarrollo integral del campo.

Por otro lado, al establecer la ley en comento que la organización económica y social de los núcleos agrarios se consigna en el reglamento interno o estatuto comunal (art. 10), implica que diversos aspectos de la organización superior pueden y deben quedar reguladas en estos instrumentos.

El artículo 4º del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria señala:

[...] Asimismo, llevará a cabo acciones orientadas a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, a consolidar los núcleos de población agrarios y proteger los derechos que la ley otorga a los sujetos agrarios, asegurando su pleno ejercicio. Para tal efecto, proporcionará servicios de representación y gestoría administrativa y judicial, así como de información, orientación y asistencia que requieran.

El artículo 22 del mismo ordenamiento establece las facultades de la Dirección General de Organización Agraria en esta materia y que sustenta la referida organización básica. Así, encontramos diseñar e implantar programas destinados a fortalecer la organización interna de los grupos y comunidades indígenas (II); apoyar a los núcleos de población agrarios en sus procesos organizativos (III); participar en programas institucionales que fortalezcan el desarrollo integral de los núcleos y sujetos agrarios (XI), entre otros.

El Programa Sectorial Agrario 2001-2006

En cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada elaboró el programa a desarrollar en su administración por el sector agrario; en éste se contempla de manera prioritaria a la organización y capacitación agrarias, de lo cual destacamos lo siguiente:

La capacitación debe conceptuarse como un proceso continuo que representa el producto acabado de la educación y no sólo debe incluir eventos de formación sobre los derechos y obligaciones de los sujetos agrarios, sino también conocimientos para utilizar una tecnología productiva; debe impulsar la preparación de ellos para insertarse en las redes de comercialización—ahora casi siempre globales—, negociar en los mercados, mejorar en capacidad de compra, reducir la intermediación, fomentar la capitalización y ahorro y aprovechar las ventajas comparativas con que cuentan los núcleos agrarios.

Una vez que los sujetos agrarios hayan sido capacitados, su organización permitirá compactar superficies, generar figuras y proyectos productivos sobre la base de la asociación con otros productores, multiplicar su poder de negociación y de comercialización, así como mejorar su posición en el mercado. Este esfuerzo no debe estar dirigido a un tipo predeterminado de organización para la producción o el trabajo, sino que de-

berá abarcar las diferentes formas de asociación que existen y enfocarse a dotar a los individuos de la capacidad administrativa mínima para el éxito de su organización.

La capacitación y la organización deben ir encaminadas a utilizar las figuras asociativas establecidas en la legislación, para que los sujetos agrarios se asocien con terceros y se sienten a la mesa como dueños de la tierra, como hombres con experiencia en el aprovechamiento de sus tierras, que conocen de qué manera se pueden utilizar los recursos con que cuentan, a fin de no pasar a ser simples jornaleros de sus propias tierras [...]

El potencial existente en los núcleos agrarios debe utilizarse para generar esquemas de asociación entre sí o con terceros, para privilegiar el que sean los habitantes del medio rural quienes aprovechen de manera integral los recursos disponibles y mejoren el nivel de ingreso de sus familias [...]

Objetivo (III). Capacitar y organizar a la población rural, para promover su integración al desarrollo productivo del país, y propiciar que sus derechos de propiedad de la tierra, se traduzcan en un mejor nivel de vida.

III.a. Estrategia. Impulsar programas integrales de capacitación y organización a los campesinos en todo el territorio nacional.

[...] que les permitan conocer y beneficiarse de los derechos que la ley les concede respecto de la tenencia de la tierra [...]

III.a.1 Línea de acción: Impartir el conocimiento de la legislación agraria.

La Procuraduría Agraria, con el objeto de lograr el desarrollo integral de ejidos, comunidades y de sus integrantes, lleva a cabo la capacitación de los sujetos agrarios en el conocimiento de sus derechos en la materia, así como los procedimientos para ejercerlos. Ofrecer una capacitación con calidad

a todos los titulares de la tierra y sus familias, se constituye en actividad sustantiva; ya que, esta cuestión se encuentra fuertemente correlacionada con el acceso al empleo y el combate a la pobreza. Una mayor inversión en la formación del capital humano, a través de la capacitación, mejorará las condiciones de vida de los ejidatarios y comuneros. Asimismo, se orienta a los sujetos agrarios acerca del aprovechamiento, cuidado y conservación de los recursos naturales [...]

III.a.2. Línea de acción: Promover la organización de los sujetos agrarios.

En forma coordinada, las instituciones del Sector Agrario trabajarán con los propietarios de la tierra para ampliar las actividades agropecuarias y aprovechar los recursos con los que cuentan para explorar otras actividades económicas [...]

La Procuraduría Agraria, en observancia a la Ley Agraria, promueve en los ejidos y comunidades la implementación de instrumentos que regulen las bases generales de su organización económica y social. Esta institución brinda asesoría en la elaboración del Reglamento Interno de los ejidos o del Estatuto Comunal, en la actualización de los órganos de representación y de vigilancia, en la implementación de los libros de registro de titularidad de derechos y los de contabilidad y administración.

Adicionalmente, la Procuraduría Agraria fomenta la organización en los núcleos agrarios para la utilización de esquemas de aprovechamiento sobre los recursos que poseen, tales como la celebración de contratos y convenios, la constitución y consolidación de figuras asociativas tendientes a la realización de actividades productivas entre los sujetos agrarios y la asignación de parcelas con destino específico previstas en la Ley Agraria [...]

Acercar los servicios que brindan las instituciones del Sector Agrario a los grupos más desprotegidos que habitan en el campo, tales como indígenas y habitantes de micro-regiones

de alta marginación, para que mediante la aplicación de los programas interinstitucionales y la orientación de otros programas federales, se les brinde mayores oportunidades para su desarrollo individual y colectivo.

III.b. Estrategia. Apoyar a los campesinos para que sean los principales beneficiados de la aportación de sus tierras al desarrollo urbano nacional [...]

III.b.1. Línea de acción: Promover el desarrollo de los mercados de tierra y contribuir al desarrollo urbano.

[...] consolidación de los diferentes esquemas de aportación de tierras para el desarrollo urbano, a fin de procurar el mayor beneficio de los sujetos agrarios. Para ello se instrumentarán los mecanismos de sensibilización, capacitación y organización que resulten idóneos y que estén dirigidos a los sujetos agrarios, propietarios de tierras de origen social inmersas en el crecimiento de las ciudades consideradas en los programas de desarrollo urbano [...]

III.b.2. Línea de acción: Otorgar apoyos financieros para constituir sociedades mercantiles con fines inmobiliarios, turísticos o industriales [...]

Para superar la pobreza y marginación en el campo; detener el éxodo de los jóvenes campesinos y contrarrestar la falta de oportunidades de desarrollo, se requiere la seguridad en la tenencia de la tierra, la capacitación y organización, así como el ofrecimiento de los medios financieros y técnicos que permitan aprovechar las potencialidades de los recursos con que cuentan los núcleos agrarios y buscar y operar nuevas alternativas productivas.

Objetivo (IV). Impulsar la integración productiva de los sujetos agrarios para crear nuevas y mejores posibilidades de ingreso y bienestar acordes con las potencialidades regionales.

IV.a. Estrategia. Atender los acuerdos agrarios en materia de organización y fomento. La atención a los Acuerdos

Agrarios de organización y fomento, será parte de una política que pretende cumplir los compromisos previamente establecidos en esta materia por el Gobierno Federal.

Los grupos que cuenten con folios vigentes y que presenten proyectos productivos viables, sustentables y con rentabilidad para los beneficiarios y sus familias, serán apoyados mediante esquemas de financiamiento directo, con el fin de detonar un esquema de producción-rentabilidad que les permita incorporarse, con opciones de proyección exitosa, al desarrollo nacional.

IV.a.1. Línea de acción: Concluir los acuerdos agrarios en materia de organización y fomento.

Con el fin de cumplir los Acuerdos Agrarios, signados con organizaciones y grupos agrarios, se apoyará a estos últimos para la integración de empresas sociales, a través del financiamiento de proyectos productivos [...]

Estrategia IV.b. Apoyar la generación de actividades productivas en el medio rural.

Uno de los retos del nuevo Gobierno es superar los graves índices de pobreza y marginación del medio rural y avanzar en el desarrollo con la integración de empresas sociales, a través del financiamiento de proyectos productivos. Para el efecto, se iniciará un programa tendiente a generar proyectos susceptibles de ser apoyados. A través y mediante una labor de coordinación interinstitucional, se buscará la inclusión de los mismos en los programas de financiamiento de otras dependencias del Gobierno Federal.

Línea de acción IV.b.1. Promover entre los campesinos los apoyos que el Gobierno Federal canaliza al medio rural.

Con el fin de promover de manera concertada y accesible al usuario, los apoyos destinados al desarrollo social, humano y económico de los núcleos agrarios, se trabajará intersecretarialmente para establecer una ventanilla única en el Sector,

donde los sujetos agrarios puedan informarse y tramitar los apoyos que en materia de proyectos productivos el Gobierno Federal haya programado en las diferentes Secretarías de Estado. Los proyectos no tan sólo se orientarán a la producción agrícola y ganadera, sino también a la forestal, turística y ecoturística, cinegética, maquiladora y otras que, dados los recursos naturales y humanos que poseen los núcleos rurales, puedan satisfacer sus necesidades de desarrollo.

Línea de acción IV.b.2. Fomentar el apoyo de la iniciativa privada en el desarrollo de los proyectos productivos orientados a los núcleos agrarios.

Se fomentarán mecanismos donde los proyectos productivos agrarios puedan fondearse con inversiones del sector privado, apoyados en la organización de los sujetos agrarios y en la explotación sustentable de los recursos de que disponen, ampliando las posibilidades más allá de las exclusivamente agrícolas o ganaderas.

Línea de acción IV.b.3. Apoyar la organización de sujetos agrarios para la generación de proyectos productivos.

Los programas que tradicionalmente se han instrumentado, consideran a los destinatarios como receptores pasivos de un subsidio; sin embargo, el sentido social y humano del actual gobierno, tiene como principio apoyar la organización como un medio para la formación de agentes activos, capaces de salir de su marginación y convertirse en sujetos agrarios promotores del desarrollo rural. Para tal efecto, con el apoyo intersectorial, se promoverá la formación de sociedades rurales, en las que las familias campesinas, puedan sumar esfuerzos para mejorar su poder adquisitivo, sus actividades de comercialización e industrialización básica de sus productos, e incluso la formación de cajas solidarias que les permitan el ahorro y la capitalización. Este programa debe buscar el acompañamiento de los proyectos, desde su planeación hasta su maduración productiva [...]

Línea de acción IV.b.4. Promover que la sociedad civil y las organizaciones campesinas sean agentes eficientes de servicios para que los sujetos agrarios se incorporen al desarrollo nacional.

Los servicios que prestan la Dependencia y las entidades del Sector serán más eficientes y llegarán de manera más directa al destinatario, si son, tanto la sociedad civil como las propias organizaciones campesinas que están cerca de la problemática, las que coadyuven a proveerlos, lo cual propiciaría mayor agilidad en el proceso y la máxima concreción del servicio en los núcleos agrarios. Un esfuerzo importante es el que se dará a la formación de las organizaciones de la sociedad civil, para que sean agentes promotores del desarrollo de los núcleos productores [...]

En el Acuerdo Nacional para el Campo

Suscrito por el Presidente de la República el 28 de abril de 2003, con las organizaciones campesinas más importantes del país, estableció diversas estrategias y compromisos específicos en materia de organización y capacitación; hacemos referencia a los numerales relativos:

(20) Fortalecimiento de los programas especiales de apoyo a la capitalización y fomento productivo; (21) en consulta con las organizaciones campesinas y de productores, rediseñar, concertar, instrumentar y vigilar la política en materia de apoyos, subsidios y compensaciones a los productores nacionales; (43) apoyar a productores organizados en la constitución de mecanismos de garantía que les permitan el acceso al financiamiento para la compra consolidada de fertilizantes e insumos en general a precios competitivos; (52) programas, acciones e instrumentos de fomento a la producción nacional de frijol y maíz blanco, procurando que su proveeduría al mercado interno sea fundamentalmente nacional.

(53) El impulso a la agricultura por contrato, reduciendo la dependencia actual de maíz amarillo de importación; (54) consulta a las

organizaciones campesinas, de productores y agroindustriales, a fin de diseñar, instrumentar y vigilar la política en materia de cupos de importación; (61) creación de una oficina de investigación comercial con la participación de las organizaciones campesinas y de productores, para el monitoreo de las importaciones de productos agropecuarios, y detección de *dumping*, apoyando a pequeños y medianos productores en la denuncia e investigación de prácticas desleales de comercio internacional; (64) previo a imponer medidas de protección, consulta a las organizaciones campesinas y de productores de las cadenas agroalimentarias involucradas para evaluar su pertinencia.

(77) Consulta a las organizaciones campesinas y de productores en las negociaciones comerciales internacionales; (84) reglamentación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en consulta con las organizaciones campesinas y de productores, y puesta en operación de sus programas, sistemas, servicios y fondos; (88) fomento a las diversas formas de economía social en el ámbito rural, como estrategia básica de organización para la cooperación económica; (107) promoción y apoyo a los esquemas de organización económica campesina para fortalecer la capacidad de autogestión, negociación y la reducción de los costos de intermediación; para promover el acceso a los mercados, a los servicios, a la venta de productos y adquisición de insumos; para incrementar la apropiación de valor en ambos sentidos de la cadena productiva; para recibir capacitación y asistencia técnica; para promover el acceso a los programas de gobierno y a la información económica y productiva; para formar alianzas de largo plazo con clientes y proveedores.

(109) Fortalecer con un enfoque integral la capacitación y la asistencia técnica demandada por la población rural y sus organizaciones; para ello, se implementarán esquemas que establezcan una relación directa entre los profesionales y técnicos con los productores y promuevan un mercado de servicios especializados en el sector.

(111) Incrementar la coordinación y sinergia entre los diferentes programas de gobierno en torno a la capacitación, por lo que las acciones en esta materia se conducirán a través del Sistema y el Servicio Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral previstos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

(117) Impulsar proyectos de desarrollo agroalimentarios con componente nacional de impacto regional, que fomente las asociaciones estratégicas; (129) promover esquemas de capacitación para el trabajo, de fácil acceso, en los que las habilidades y conocimiento de los propios campesinos sean sus principales herramientas para desarrollar su capacidad productiva, incrementar su productividad y adquirir otras habilidades y oficios.

(135) Para aumentar la participación de las organizaciones campesinas y de productores en el sistema financiero rural: (136) la Financiera Rural operará a través de sociedades financieras populares, cooperativas de ahorro y préstamo, almacenadoras y uniones de crédito, entre otras, en los cuales los productores tengan una participación muy activa; (137) dar apoyos para la organización, capacitación y asesoría de los productores e intermediarios financieros rurales; (138) reordenamiento de los programas de microfinanciamiento con acceso a servicios de ahorro, crédito, aseguramiento, pagos, transferencias de remesas, capital de riesgo y fondos de garantía.

(175) Difusión de los derechos, y facilitar y promover la organización de los jornaleros agrícolas en el país; (184) impulso coordinado a los jóvenes en zonas rurales, que consideren la educación, recreación, cultura, y oportunidades productivas.

(220) Fortalecimiento de la organización e integración de los productores agropecuarios, forestales, pesqueros, agroindustriales, comercializadores y sus organizaciones en comités Sistemas-Producto para la planeación, comunicación y concertación permanente entre los actores de las cadenas productivas, a través de las cuales se podrá concertar programas agroindustriales, de desarrollo y expan-

sión de mercados o el impulso a las modalidades de producción por contrato y asociaciones estratégicas y de esta manera elevar su competitividad, eficiencia y equidad de la distribución de valor conforme a lo aportado por los actores.

(250) Relanzamiento y reestructuración integral de DICONSA, con prioridad en la adquisición para su distribución de productos de las regiones y de las organizaciones de productores, revisando su política de importaciones.

(261) Impulsar la renovación de los órganos de representación y vigilancia de los núcleos agrarios, así como la actualización de sus libros de registro.

(262) Atención prioritaria a los conflictos agrarios derivados de la problemática de la tenencia de la tierra, en donde las organizaciones agrarias y de productores presentarán la agenda de los asuntos que estén debidamente identificados y documentados anteriores al primero de diciembre de 2000.

(273) El Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, en los términos que establece la Ley, será la instancia encargada de proveer que en el ámbito de la entidades federativas, los municipios y regiones, se tenga la más amplia participación de las organizaciones campesinas y de productores y demás agentes y sujetos de sector en el seguimiento y evaluación de las acciones que se derivan de los compromisos contenidos en el Acuerdo Nacional para el Campo.

En la Ley de Desarrollo Rural Sustentable

Reglamentaria de la fracción XX del Artículo 27 constitucional,⁹ en cumplimiento al mandato de la cuarta premisa para el desarrollo rural integral antes referida, tiene por objeto promover precisamente lo que se denomina como el desarrollo rural sustentable, propiciar un medio ambiente adecuado, y garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad, considerando a dicho desarrollo

⁹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de diciembre de 2001.

rural sustentable de interés público, incluyendo la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural (art. 1º).

Dentro de la planeación y coordinación de la política para el desarrollo rural sustentable se abordan los temas de fomento y actividades económicas; la investigación y transferencia tecnológica; la capacitación y asistencia técnica; la reconversión productiva sustentable; la infraestructura hidroagrícola, electrificación y caminos rurales; la capitalización rural, compensaciones y pagos directos; el incremento de la productividad y la formación y consolidación de empresas rurales; la comercialización; el sistema nacional de financiamiento rural; la administración de riesgos; la sustentabilidad de la producción rural, y la seguridad y soberanía alimentaria.

El Reglamento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en Materia de Organismos, Instancias de Representación, Sistemas y Servicios Especializados establece, bajo la coordinación de la Comisión Intersecretarial, los sistemas nacionales de Fomento a la Empresa Social Rural; de Lucha contra la Desertificación y la Degradación de los Recursos Naturales; de Bienestar Social Rural; de Información para el Desarrollo Rural Sustentable; de Financiamiento Rural, y de Apoyos a los Programas Inherentes a la Política de Fomento de Desarrollo Rural Sustentable (art. 31).

Conclusiones

Hay vinculación y congruencia entre el mandato constitucional con la legislación agraria; el Programa Sectorial Agrario retoma y reimpulsa dicho mandato; se sientan las bases con los programas del sector y se relanza el mandato con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Es indispensable continuar con la organización y capacitación agraria básicas, como premisa fundamental para la de carácter superior; ésta no podría existir sin aquélla.

Ahora, estamos en la etapa de empezar a hacer efectiva la organización y capacitación agraria superior, ya asentada, para el desarrollo rural integral.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable¹⁰ es el cuerpo legislativo que sienta las bases para la organización productiva, de tal suerte que es su combinación con la Ley Agraria, lo que constituye el marco legal secundario que sustenta a la organización y capacitación agraria superior.

Con dicho sustento, es preciso abordar la reconstrucción de la red de estructuras que apoyaban al campo, pero ahora teniendo a los productores rurales, en general, como los principales protagonistas.

¹⁰ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de diciembre de 2001.

Las sucesiones agrarias motivan la reflexión acerca de la pertinencia de que exista libertad en su transmisión, toda vez que la ley establece la indivisibilidad de los derechos ejidales, pero no de los derechos creados sobre el usufructo parcelario y del goce de los derechos de uso común.

De forma casual me entero que el Registro Agrario Nacional tiene el criterio, más o menos homogéneo en todas sus oficinas a nivel nacional, de no aceptar en depósito las listas de sucesión que se le presentan cuando el ejidatario tiene varias parcelas y designa diversos herederos para cada uno de los tantos derechos parcelarios que posee; ello, bajo el argumento de que el artículo 84 del Reglamento Interior de este órgano administrativo desconcentrado establece que: “El ejidatario tiene la facultad de designar a la persona que deba sucederle en sus derechos sobre la parcela y en los demás inherentes a su calidad de ejidatario”. Agregando más adelante que: “El ejidatario podrá formular una lista de sucesión en la que deberá designar a un sucesor preferente de todos los derechos...”

Derechos que, posteriormente, aclara son los ejidales y la calidad de ejidatario. La disposición reglamentaria citada se basa en que la Ley Agraria establece en el artículo 12 que son ejidatarios los hombres y las mujeres titulares de derechos ejidales y el 17, que señala que el ejidatario tiene la facultad de designar a quien deba sucederle en sus derechos sobre la parcela y en los demás inherentes a su calidad de ejidatario, bajo un orden de preferencia que elimina la posibilidad de que varios herederos puedan por este medio adquirir los derechos de ejidatario.

* Titular del Órgano Interno de Control de la Procuraduría Agraria.

Entonces, el Registro interpreta que todos los derechos parcelarios que tenga el ejidatario, incluso los obtenidos por medios diferentes al simple hecho de tener la calidad de ejidatario, como pueden ser la compra de derechos parcelarios, los adquiridos por herencia o la adquisición por prescripción, al concentrarse en un solo ejidatario se convierten en un único derecho ejidal y por lo tanto deben transmitirse a un único sucesor como textualmente lo señalan estas disposiciones.

Intrigado, consulté varias obras especializadas, encontrándome con que el tema, aunque de innegable importancia e interesante de suyo, no ha sido abordado con la profundidad merecida, salvo el caso del libro *Las sucesiones agrarias*¹ de mi estimado amigo Luis Hinojos Villalobos, que es bastante exhaustivo, pero en el que se sustenta el mismo criterio de las autoridades administrativas, como podemos apreciar en la transcripción que enseguida hacemos de su obra, con un subrayado nuestro:

...en derecho agrario la regla general es hablar de un singular heredero o sucesor, quien hereda la totalidad de los derechos de naturaleza agraria que pertenecieron al campesino autor de la herencia. Es decir, **una sola persona física hereda todo: la parcela o parcelas, las tierras de uso común, el solar que no ha sido titulado, la calidad de ejidatario o comunero y los demás derechos inherentes a esta última calidad, con exclusión de todos los demás posibles herederos...**

Todo lo cual iría muy bien, si no es que de principio no me pareció que toda esta corriente de interpretación fuera congruente con el contexto e intencionalidad de la ley, lo que me llevó a meditar sobre la naturaleza particular de la sucesión en materia agraria, a la luz de las motivaciones que el legislador tuvo para modificar la Constitución

¹ Hinojos Villalobos, Luis, *Las sucesiones agrarias*, O.G.S. Editores, México, 2000.

y expedir la Ley Agraria en 1992. El resultado lo expongo en este artículo para proponer un enfoque diferente, que desde luego es de mi exclusiva responsabilidad, esperando motivar un análisis mayor que, en beneficio de los sujetos agrarios involucrados, lleve a un cambio del criterio apuntado.

En 1992 se estimó que la reforma agraria como reparto de tierras era un proceso concluido; pero, si bien podía decirse que la lucha contra el latifundio se acababa, los problemas sobre la tierra continuaban presentándose sobre los derechos que se habían generado a favor de los ejidos.

En la nueva legislación agraria se tuvo que reconocer las irregularidades que la propiedad ejidal generó desde su nacimiento: personas que trabajaban o arrendaban la tierra, pero que no eran ejidatarios; personas que “compraron” derechos de usufructo dentro del ejido, pero que no eran aceptados como ejidatarios; empresarios que contrataban a los ejidatarios como jornaleros en su propia tierra; asociaciones del ejidatario con terceros para la explotación de la parcela o de áreas de uso común, y muchas otras formas ilegales que hoy están reguladas por la legislación agraria como legítimas, pero que fueron consideradas como causas de privación de derechos ejidales en la legislación anterior, según lo dispuesto por el artículo 85 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

La obligación de trabajar personalmente la tierra era uno de los pilares de la reforma agraria, y las excepciones eran contadas y específicamente enumeradas en el artículo 76 de la Ley Federal de Reforma Agraria, porque no podía haber usufructo de la tierra por personas ajenas al ejido, así que los problemas de la tenencia de la tierra ejidal, como los apuntados en el párrafo anterior, sólo podían resolverse mediante una acción de regularización en el medio rural de una magnitud sin precedentes; sin embargo, esta forma de subsanar los actos ilegales que se convirtieron en cotidianos dentro de los ejidos, acarreó el dilema de que se tendría que convertir en ejidatarios a todos aquellos que estuvieran en esta situación, lo que

podría alterar el equilibrio, de por sí precario, que hay en el medio rural y en especial en el ejido. La solución fue reconocer estos actos y darles legitimidad a través de un proceso en que participaran los ejidatarios reconocidos hasta ese entonces y que ellos decidieran quiénes serían aceptados como miembros del ejido y quiénes no tendrían esta calidad, pero respetando los derechos sobre la tierra que tuvieran las otras personas, constituyendo derechos dentro del ejido pero ajenos a la calidad de ejidatario.

En el caso del usufructo sobre la tierra, en la Ley Agraria se facultó a la asamblea para que regularizara a quienes tenían en posesión terrenos del ejido siendo ejidatarios o no, como lo establece el artículo 56, y fue más allá en el 57, al permitir que también reconociera derechos a personas ajenas al ejido y a la posesión de sus tierras, en un orden preferencial que admite su quebrantamiento por causa justificada; pero, ¿qué pasaría con aquellos que no fueran reconocidos? Entonces se estableció un **sistema de derechos paralelos a los ejidales**, para que pudiera haber derechos sobre la tierra, sin que por ello sus tenedores se convirtieran automáticamente en ejidatarios, y así, entre otras cosas, nacieron los derechos posesorios y los parcelarios a que se refiere el artículo 48 de la ley citada. En adición, el legislador consideró que era necesario reactivar la economía de la propiedad social, por lo que diseñó un mercado del usufructo, abriendo la posibilidad de comercializar los derechos parcelarios y los de uso común, para que en lo futuro, como ahora acontece, personas ajenas al ejido, a las que denominó “avecindados”, pudieran tener derechos que estuvieran protegidos por la nueva legislación sin que fueran ejidatarios.

La operación de este mercado supone que los ejidatarios puedan tener varios derechos de uso común o derechos parcelarios, sin más limitación para adquirirlos legalmente que no se rebase 5% del total de las tierras del ejido, ni la pequeña propiedad, como lo establece el antepenúltimo párrafo de la fracción VII del Artículo 27 constitucional, y lo que es más, una persona no ejidataria también los

pueda tener y con los mismos derechos de los ejidatarios, entre otros, que ambos pueden transmitirlos a terceros, incluso el ejidatario puede deshacerse de todos los derechos sobre los terrenos ejidales, con la única advertencia de que perdería su calidad de ejidatario.

Estos son cambios torales en la legislación agraria a partir de 1992, pues recordemos que en la Ley Federal de Reforma Agraria, el acaparamiento de unidades de dotación era motivo de privación de derechos agrarios, según lo establecía la fracción IV de su artículo 85.

Sobre el particular, debemos reflexionar: ¿cuál sería entonces la razón o motivo por el que la Ley debiera obligar a los ejidatarios para transmitir todos los derechos parcelarios y de uso común que tuvieran a una sola persona?, yo no la he encontrado, y lo que creo es que hay una confusión entre el derecho social corporativo y personal de ser ejidatario y el nacimiento de nuevos derechos en la Ley Agraria, que desafortunadamente también se manejan con el nombre de **derechos agrarios**,² como los parcelarios y los de uso común. Decimos que es desafortunada esta denominación porque contribuye a la confusión e induce al error, pues el término era utilizado en la legislación anterior para designar el derecho genérico de los ejidatarios y obviamente no distinguía ninguna diferencia con los derechos de usufructo o de uso común y la calidad de ejidatario.

En suma, los derechos agrarios están equiparados a los ejidales, pero no son todos los que se generan respecto de los terrenos ejidales con motivo de la aplicación de la Ley Agraria, debido a que pueden estar en manos de personas no ejidatarias.

Dicho de otra forma, los derechos parcelarios y los de uso común se ejercen en la actualidad, como se desprende de los textos legales analizados, de manera independiente y no todo el que tenga derechos sobre la tierra debe ser considerado como ejidatario,

² Artículo 18, Ley Agraria publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de febrero de 1992 y reformada y adicionada mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de julio de 1993.

pero por otro lado, como la Ley Agraria establece en su artículo 20 que la calidad de ejidatario se pierde por la cesión legal de los derechos parcelarios y comunes, no puede haber ejidatarios sin tierra o participación dentro del ejido, entonces se requiere que el integrante de un ejido, cuando menos conserve alguno de los derechos que la ley reconoce sobre el usufructo de los terrenos ejidales.

Estas consideraciones son la clave para ver la sucesión parcelaria como está concebida por el legislador, porque la ley establece la indivisibilidad de los derechos ejidales, pero no la de los derechos que se crearon sobre el usufructo parcelario y el goce de los derechos de uso común.

El tratamiento que da la Ley Agraria a los derechos parcelarios es diferente a los que regula como derechos exclusivos de los ejidatarios, ya que si bien un ejidatario puede ser titular de derechos parcelarios en calidad de ejidatario, no necesariamente, si tiene diversos derechos parcelarios, todos se deben considerar como un solo derecho ejidal. Por el contrario, la ley establece que el ejidatario se puede desprender de estos derechos, como se observa con toda claridad en su artículo 80, en el que también se abre la posibilidad de que persona no ejidataria pueda acceder a los derechos parcelarios, sin que necesariamente sean o deban adquirir la calidad de ejidatarios, como es el caso de los avecindados, cónyuge, herederos, poseedores y descendientes de los ejidatarios.

De todo esto se desprende que debemos entender al derecho ejidal como el derecho de sus integrantes a participar en la toma de las decisiones colectivas, que implican la conducción o direccionamiento del ejido, como se colige del artículo 23 de la Ley Agraria, en el que se establecen las facultades de la asamblea, que es donde el ejidatario, a través de su voto, hace efectivos sus derechos, pero sin pasar por encima de los derechos de aquellos que, sin ser miembros, usufructúan sus tierras.

La calidad de ejidatario ya no está ligada indefectiblemente a los derechos sobre la tierra, cuestión que parecería una negación de

casi 80 años de reforma agraria, pero que fue uno de los cambios esenciales de las modificaciones a la Constitución y a la legislación agraria en 1992.

La cuestión es que el derecho ejidal se convirtió en un derecho personal, que se mantiene mientras se conserven derechos dentro del ejido, pues los derechos parcelarios y de uso común no hacen a nadie ejidatario, pero el ejidatario sí necesita tener alguno de estos derechos para conservar esta calidad.

Sobre este punto hay un problema de interpretación que la ley no resuelve: ¿se deben considerar los derechos de uso común y los parcelarios como indivisibles para heredarse, cuando de origen son los mismos que se adquirieron por el hecho de ser ejidatario? O, formulando la pregunta de otra manera, ¿son únicamente los derechos parcelarios y los de uso común adquiridos fuera de la calidad de ejidatario los que se pueden manejar de manera independiente? O bien, por el contrario, ¿es posible que los derechos parcelarios y de uso común se puedan transmitir por separado al heredar, aun cuando se hubieran adquirido gracias a la calidad de ejidatario? Desde mi punto de vista no hay prohibición legal para que se puedan transmitir por herencia de manera independiente, aunque de origen se hayan adjudicado en calidad de ejidales, porque lo que la legislación agraria regula tajantemente es que el derecho ejidal o a ser ejidatario, es el que no se puede dividir y que para ser ejidatario nada más se necesita conservar algún derecho sobre las tierras de uso común o parceladas, pero hasta ahí.

Entonces, el ejidatario únicamente puede transmitir la calidad de miembro del ejido por herencia, pues el derecho a pertenecer al ejido está fuera del mercado, y tendrá que heredarlo acompañado con un derecho parcelario o de uso común dentro del ejido, lo que automáticamente desliga el resto de los derechos de usufructo que tenga sobre la tierra ejidal, de ahí que en el caso de que existan varios derechos agrarios más, en su modalidad de uso común o parcelarios, es posible transmitirlos a diferentes sucesores.

La transmisión de derechos parcelarios y de uso común por sí mismos no generan derechos como ejidatario; en consecuencia, la adquisición de derechos parcelarios no implica por ningún motivo la adquisición de derechos ejidales ni tampoco hay base legal para presumir que por el mero hecho de que el adquirente sea ejidatario, los derechos parcelarios diversos de los ejidales pasan a formar parte de los derechos ejidales que tuviera, ya que en cualquier momento un ejidatario que adquiere derechos parcelarios está en condiciones de transmitirlos a otros ejidatarios o avecindados por separado.

A manera de ejemplo, podemos afirmar que un ejidatario que tuviera esposa así como tres hijos y que a su muerte conservara tres derechos parcelarios y uno de uso común, podría legalmente heredar a su esposa la calidad de ejidatario con el derecho de uso común, convirtiéndola en ejidataria, sin necesidad siquiera de que la señora fuera avecindada, como lo establece la fracción II del artículo 16, y los derechos parcelarios restantes podría transmitirlos a cada uno de sus hijos, pero éstos no adquirirían la calidad de ejidatarios, aunque en ambos casos la ley respaldaría los derechos adquiridos.

En otro ejemplo: si un ejidatario tiene dos parcelas como único patrimonio dentro del ejido y transmite una de ellas a un avecindado, de ninguna manera estaría transmitiendo algún derecho ejidal, y si este mismo ejidatario, en otro momento, transmitiera a otro avecindado la única parcela que le queda y no tuviera otro derecho dentro del ejido, por este simple hecho pierde su carácter de ejidatario y a su muerte ya no lo podrá heredar, y como tampoco lo pudo haber transmitido a los avecindados, pues la calidad de ejidatario es inalienable, entonces simplemente este derecho ejidal desapareció.

Desafortunadamente, no hay claridad en la ley cuando habla de la sucesión por voluntad del *de cuius*, porque supuso el legislador que el caso que debía tratar en específico era el de la sucesión de los derechos del ejidatario y la cuestión se hizo confusa desde el momento que derechos como el parcelario y el de uso común, aun-

que en principio sólo eran ejidales, con el tráfico permitido en la legislación, dejaron de serlo y la posibilidad de su transmisión de forma independiente implica o abarca el derecho a heredarlos.

Esta falta de claridad también se observa cuando la ley se ocupa de la sucesión legítima, pues en este caso la forma en que se redactó el artículo 18 de la Ley Agraria que la regula, abre la puerta para pensar que por comodidad el legislador estableció una sucesión única de los derechos ejidales junto con los parcelarios y los de uso común, ante la imposibilidad de conocer la voluntad del *de cuius*, por no entrar en la complejidad de las reglas tradicionales de la sucesión civil de tomar en cuenta los diversos grados de parentesco y la concurrencia de diversos parientes con el mismo derecho a heredar, como se observa en la transcripción del artículo 18 ya citado:

Cuando el ejidatario no haya hecho designación de sucesores, o cuando ninguno de los señalados en la lista de herederos pueda heredar por imposibilidad material o legal, **los derechos agrarios** se transmitirán de acuerdo con el siguiente orden de preferencia:

- I. Al cónyuge;
- II. A la concubina o concubinario;
- III. A uno de los hijos del ejidatario;
- IV. A uno de sus ascendientes, y
- V. A cualquier otra persona de las que dependan económicamente de él.

En los casos a que se refieren las fracciones III, IV y V, si al fallecimiento del ejidatario resultan dos o más personas con derecho a heredar, los herederos gozarán de tres meses a partir de la muerte del ejidatario para decidir quién, entre ellos, conservará los derechos ejidales. En caso de que no se pusieran de acuerdo, el tribunal agrario proveerá la venta de dichos derechos ejidales en subasta pública y repartirá el producto, por partes iguales, entre las personas con derecho a heredar. En

caso de igualdad de posturas en la subasta tendrá preferencia cualquiera de los herederos.

En relación con esta redacción, si observamos con cuidado veremos que en el primer párrafo habla de **los derechos agrarios** y señala un orden de preferencia por el que efectivamente estas o estos posibles sucesores heredarán la totalidad de los derechos; a saber: el derecho a ser ejidatario y además los derechos parcelarios y de uso común que existieran, pero al referirse al derecho de acordar la sucesión, en los casos de las fracciones III, IV y V del artículo que estamos comentando, entonces habla de **derechos ejidales**, por lo que debemos entender que en este caso, **derechos ejidales** y agrarios, la ley los entiende como sinónimos y en consecuencia la disposición no se refiere a otros derechos. En consecuencia no contiene prohibición alguna en cuanto a la forma en que se transmitan o se convengan otros derechos, que no son necesariamente los de la calidad de ejidatario; por ejemplo, si un ejidatario no expresó su última voluntad y al morir tenía como derechos sobre la tierra dos parcelas, y tiene como únicos parientes a dos hijos, legalmente éstos se pueden poner de acuerdo para que uno de ellos herede la calidad de ejidatario junto con una parcela, y el otro simplemente herede una parcela.

En un acuerdo de este tipo, estimo que no habría violación a la ley porque no hay distinción de los términos derechos agrarios y derechos ejidales, que son diversos de los otros derechos parcelarios y de uso común que conforman el sistema de derechos de la Ley Agraria.

El derecho a la transmisión de los derechos parcelarios es de nivel constitucional, en el Artículo 27 de nuestra Carta Magna se establece:

La ley con respecto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el

aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, **tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población**, igualmente fijará los requisitos y procedimientos a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Y no hay en la Ley Agraria ninguna modalidad por motivo del interés público que nos indique que en la sucesión ejidal se pueda sustentar el principio de la llamada “indivisibilidad de los derechos sucesorios agrarios”.³

Sobre esta afirmación es conveniente que tengamos en cuenta que estamos hablando de la expresión de la última voluntad de los titulares de derechos ejidales, en el sentido que le da la Ley Agraria, por lo que para establecer un límite a la libre expresión de esa voluntad, es necesario que exista una disposición expresa, pues no bastaría con una interpretación para coartar esta libertad, como actualmente sucede, pues si la Constitución no plantea una limitante y la ley no la regula, ¿cómo podemos fundamentar un criterio limitativo?

Ahora bien, si en la ley no existe base para que la sucesión de los derechos parcelarios y de uso común sean indivisibles y estén unidos a los derechos que los ejidatarios tienen como miembros del ejido, nos quedaría un lugar más en donde buscar una respuesta, para ver si en la interpretación que los tribunales facultados hacen de las disposiciones legales pudiera sustentarse este principio de la indivisibilidad; enseguida transcribiremos algunas tesis que fueron to-

³ Hinojos Villalobos, Luis Agustín, *op. cit.*, p. 62.

madras del libro⁴ sin que, desde mi punto de vista, exista tampoco este respaldo para sustentar el criterio de la indivisibilidad:

INDIVISIBILIDAD DE LA PARCELA EJIDAL: LA CESIÓN DE DERECHOS DE UNA UNIDAD DE DOTACIÓN REALIZADA EN FAVOR DE VARIOS TITULARES CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE.

Del análisis sistemático de los artículos 71, fracción I, 73, 78, 79, 81, 82, 83 fracción V, y 86 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, en comparación con lo dispuesto por los numerales 14, 17, 8, 19, 20 fracción I, 44 fracción III, 45, 46, 47, 48, 50 y 85 de la Ley Agraria vigente, se aprecia que al principio sobre la indivisibilidad de las parcelas ejidales que contempla la derogada legislación agraria, pasó inalterado a la nueva Ley Agraria. De ahí la cesión de derechos de una unidad de dotación de tierra a favor de varios titulares contravienen las indicadas disposiciones, que son de orden público, Luego la resolución que declara la validez de un contrato de cesión, viola en perjuicio del quejoso la garantía de seguridad jurídica consagrada por el Artículo 14 constitucional, por dejar de observar y aplicar los referidos preceptos legales.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO

Amparo directo 73/93.

Amparo directo 74/93.

SUCESIONES AGRARIAS. LOS DERECHOS AGRARIOS SOBRE LA PARCELA SON INDIVISIBLES ENTRE TANTO NO SON DESINCORPORADOS DEL RÉGIMEN EJIDAL E INSCRITA EN EL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD.

Los derechos sucesorios sobre una parcela ejidal son indivisibles ante el contenido de los artículos 17 y 18 de la Ley Agra-

⁴ Hinojos Villalobos, Luis Agustín, *op. cit.*, p. 15, 16 y 499.

ria, pues para que una parcela ejidal sea susceptible de fraccionarse por herencia o compra-venta, es necesario que la misma se hubiese desincorporado del régimen ejidal, cancelada su inscripción en el Registro Agrario Nacional e inscrita en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, para que así el ejidatario adquiriera el pleno dominio sobre la parcela al pasar a formar parte del derecho común.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO

Amparo directo 158/98.

Amparo directo 157/98.

Como se desprende de la lectura de estas transcripciones, estos criterios no se refieren a la indivisibilidad de los derechos de uso común o parcelarios que pudiera concentrar un ejidatario, sino a la imposibilidad de fraccionar la parcela, por lo tanto estas interpretaciones no sustentan un argumento en contra del manejo independiente de los derechos que se puedan reputar como ejidales, respecto de los de uso común y parcelario, ajenos a aquéllos. El caso tratado por estas tesis aisladas es distinto, y si acaso su aplicación podría extenderse cuando diversos sucesores pretendieran alegar derechos como ejidatarios cuando hereden por separado derechos parcelarios o derechos de uso común.

Otra tesis relacionada con el tema es la que enseguida transcribo:

DERECHOS AGRARIOS SUCESIÓN NO REGISTRADA, ADJUDICACIÓN DE LOS, CUANDO EXISTEN DOS O MAS HEREDEROS (DIFERENCIAS CONFORME A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DEROGADA Y LA NUEVA LEGISLACIÓN DE LA MATERIA).

El derecho sustantivo de heredar o suceder al titular de derechos agrarios que establecía el artículo 82 de la anterior Ley Federal de Reforma Agraria, subsiste sin cambio alguno,

en la nueva Ley Agraria en su numeral 18, solamente ocurrió una transformación en cuanto al procedimiento para determinar la correspondiente a la adjudicación de los derechos ejidales cuando no existía designación de sucesores, toda vez que mientras que el citado artículo 82 de la anterior legislación disponía que cuando resultaban dos o más personas con derecho a heredar, la asamblea de ejidatarios tenía la facultad de opinar, quién de entre los herederos debería ser el sucesor, quedando a cargo de la Comisión Agraria Mixta la resolución definitiva; en cambio, en el artículo 18 de la nueva Ley Agraria, para el mismo supuesto, se establece un procedimiento diferente para dar solución al conflicto, determinándose que en principio los herederos gozarán de tres meses a partir de la muerte del ejidatario titular para decir quién, de entre ellos, conservará los derechos ejidales, y en defecto de lo anterior, el Tribunal Agrario proveerá la venta de los derechos en subasta pública, debiendo repartir el producto por partes iguales. Es así que, conforme a la anterior ley, correspondía a la Comisión Agraria Mixta tal decisión, actualmente, de acuerdo a la nueva Ley Agraria, se da la oportunidad en principio a los interesados de llegar a una decisión conciliatoria, y en caso contrario, el Tribunal Agrario deberá actuar conforme a lo indicado.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO
Amparo directo 599/94.

En términos generales coincidimos con este criterio, salvo la confusión que prevalece entre la denominación de derechos agrarios y los que corresponden al ejidatario, pues, como ya vimos, en la Ley Agraria se manejan de manera diferente, por lo tanto “no subsisten sin cambio alguno”, aunque como el resto de la tesis se refiere a los derechos ejidales, el resultado es congruente con la opinión que sustento en el presente artículo.

Hasta aquí espero haber convencido al lector respecto a que los derechos parcelarios, de uso común y ejidales pueden ser distintos y que si un ejidatario puede vender un derecho de uso común o el derecho parcelario de manera individual y ajena a sus derechos como ejidatario, también podrá transmitirlo por herencia a través de la lista de sucesión correspondiente, como de hecho lo puede hacer cualquier posesionario que sea titular de derechos parcelarios, en términos del artículo 48, en relación con el 80, ambos de la Ley Agraria.

Luego entonces, el derecho de los ejidatarios para designar a quien deba sucederle en los derechos parcelarios, regulado por el artículo 17 de la Ley Agraria, se refiere a los derechos que puede tener como ejidatario dentro de un núcleo ejidal y en este dispositivo no se especifica claramente la facultad que tienen los ejidatarios para heredar por separado el resto de derechos que pudieran no estar ligados a la calidad de ejidatario, como los adquiridos por herencia, comprados o prescritos, etc.; pero debemos resaltar que no existe ninguna disposición prohibitiva para que los transmita por herencia, porque esta facultad está implícita en las disposiciones de la Ley Agraria que regulan la transmisión legal de estos derechos, como el artículo 80 que permite que los ejidatarios enajenen los derechos parcelarios, y los artículos 60 y 20 que presuponen la legalidad de las cesiones de los derechos de uso común; incluso, en el caso de los derechos adquiridos por prescripción, la Ley Agraria especifica, en el segundo párrafo del artículo 48, que estos poseedores tendrán los mismos derechos que los ejidatarios tienen respecto de su parcela, lo que implica que los puedan transmitir por herencia bajo el mismo procedimiento de la lista de sucesión, lo que quedó claramente regulado en el artículo 88 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, que dispone que el posesionario, o sea aquel que tiene derechos parcelarios emanados de la prescripción, tiene el derecho también de designar a la persona que deba sucederlo, razonamientos que nos llevan a concluir que con mayor razón un ejidatario que

tiene diversos derechos parcelarios ajenos a su calidad de integrante de un ejido, puede transmitirlos a tantas personas como derechos tenga, pero obviamente sólo podrá transmitir el derecho ejidal a una persona.

En resumen, la ley y el Reglamento del Registro Agrario Nacional sostienen el criterio de indivisibilidad de los derechos ejidales para evitar que mediante la sucesión se amplíe el número de miembros de un ejido, pues este es un derecho social de carácter corporativo que involucra a todos sus integrantes y la forma de transmisión por herencia o de cualquier otra forma, es una decisión personal que sólo puede involucrar el único derecho que se tiene para participar como miembro del ejido. Por otro lado, algunas tesis aisladas sostienen el principio de la indivisibilidad de la parcela considerando que es ilegal que sea fraccionada, criterio que está justificado para evitar el minifundismo que acarrea la incosteabilidad económica en la explotación del campo, pero que no tiene que ver con la existencia de varias parcelas y que además es discutible desde el punto de vista legal, pues no existe prohibición expresa en la ley para que una parcela se fraccione, cuestión que de momento no es el tema, por lo que no abundaremos en ello.

Ahora bien, entonces en dónde o porqué se genera la posibilidad de interpretaciones tan opuestas como la de la *indivisibilidad de los derechos sucesorios* y la que aquí sustento de *la libertad de transmisión sucesoria en materia agraria*, pues sencillamente en el enfoque de la interpretación; en el caso de la primera tesis estamos en presencia de una forma de interpretación que era válida en la legislación agraria hasta antes de 1992, ya que durante la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria esperábamos que en sus disposiciones se expresara de manera clara e indubitable cuáles eran los derechos de los ejidatarios, porque era una legislación restrictiva y protectora de la propiedad ejidal que no permitía la disposición individual de ninguno de los derechos de usufructo que regulaba; en cambio, en la segunda tesis mencionada, relativa al principio de la

libertad de transmisión sucesoria en materia agraria, pensamos que debe buscarse la interpretación de sus normas de acuerdo con los derechos de disposición que se establecen, lo que nos lleva a limitar su ejercicio únicamente cuando estamos en presencia de una prohibición expresa. Avala este criterio un cambio fundamental y significativo en la naturaleza de ambas legislaciones, que ha sido poco observado y que no se le ha dado la importancia que tiene. En el artículo primero de la Ley Federal de Reforma Agraria se establecía que: "... es reglamentaria del artículo 27 constitucional; **su contenido es de interés público** y de observancia general en toda la República..."; en cambio, en la Ley Agraria en su correspondiente artículo primero se suprimió el calificativo "**...de interés público...**", para recalcar el cambio de enfoque al que nos hemos referido.

Finalmente, el criterio de estimar que todos los derechos parcelarios que tenga un ejidatario son o se convierten en ejidales, no sólo es contrario a las disposiciones legales que hemos señalado, y a las reformas constitucionales que reconocen a los ejidatarios el manejo de sus derechos con plena libertad para poder transmitirlos, ni queda únicamente en un cuestión teórica o de interpretación doctrinal, sino que, como seguramente sucede, puede tener consecuencias directas y pragmáticas para los campesinos que son ejidatarios y que están acarreando distorsiones y contrasentidos como los que enseguida apuntamos:

Un ejidatario que por su esfuerzo ha acumulado diversas parcelas se ve impedido a heredarlas a varios de sus hijos y es obligado a que al depositar su lista de sucesión sólo favorezca a uno de ellos. En la práctica esto traería como resultado que no haga el depósito de la lista o que lo haga contraviniendo su verdadera voluntad de beneficiar a varios de sus hijos, pues cuando presenta una lista de sucesión con diversos designados, está claro que su objetivo era procurar un patrimonio para todos ellos; otra consecuencia puede ser que ante la imposibilidad de heredar estos derechos legalmente, los venda antes de su muerte, acto que atenta contra su

patrimonio y el interés de dejar protegida a su familia, o bien una alternativa más sería transmitirlos en vida, simulando una compraventa de derechos parcelarios, pues curiosamente este acto sí sería inscrito y se expediría el nuevo certificado, lo que para el titular original de los derechos representaría una transmisión a sus posibles herederos en un tiempo inoportuno para sus intereses; también, en un extremo posible, los podría heredar directamente sin el depósito de la lista, mediante un acuerdo verbal o una carta que conlleva los consecuentes riesgos de desacuerdo e inconformidad, cuando a su muerte, otros posibles herederos que se consideraran con derechos intentaran las impugnaciones judiciales del caso, y en una última alternativa, pudiera también no hacer nada y que a su muerte todo mundo se arregle como pueda.

El resultado en todos los casos es en extremo negativo, en el caso de la venta simulada o la transmisión prematura, el ejidatario por su edad o condición podría verse descuidado o hecho a un lado por sus hijos al no existir razón económica para demostrar su amor filial; cuando no se deposite la lista de sucesión, aun con la designación verbal o escrita, continuará la irregularidad y, con el conflicto o no, los sucesores terminarán en los tribunales agrarios, con el consecuente desgaste de la administración de justicia y de los involucrados; además, el esfuerzo del Gobierno Federal para definir y proteger los derechos dentro del ejido a través del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares y el de su actualización conocido con el nombre de HEREDA, se habrán visto obstaculizados.

Cambiar el criterio hasta ahora sostenido en materia de sucesiones agrarias, traería como beneficios inmediatos evitar la irregularidad de la tenencia de la tierra, reconocer la realidad humana en el campo y respetar la última decisión de los ejidatarios, y si para ello sirven las ideas aquí apuntadas, qué mejor.

Apuntes para la construcción de una ley que regule métodos alternativos de solución de conflictos agrarios. Un estudio de derecho comparado**

Los métodos alternativos de solución de conflictos son consecuencia de las transformaciones sociales que se dan bajo distintos contextos, realizar una revisión crítica y propositiva de su regulación y aplicación es una tarea impostergable para el campo mexicano, sin otra intención que alcanzar una mejor convivencia.

Introducción

En el estado natural a que se refiere Rousseau,¹ cuando los hombres, al ver que había riesgos en contra de su propia supervivencia, decidieron construir un contrato social para depositar buena parte de los derechos que tenían en el estado natural a favor de un ente público soberano que llamarían república o estado, para que este expidiera leyes justas que obligaran a todos los súbditos al imponer derechos y obligaciones. Con esto se erigió el Estado y con él la posibilidad de administrar justicia a través del poder judicial, que ante un conflicto, este decidiría a quién le asiste el derecho. Así es como nace la jurisdicción y con ella el establecimiento de la justicia tradicional. La justicia de los jueces.

Los métodos alternativos de solución de conflictos surgen como una consecuencia a una serie de cambios que hoy se presentan en el mundo, a la evolución del pensamiento del hombre y como una opción democrática para que los contendientes en un conflicto tengan la oportunidad de resolver entre ellos su conflicto, sin necesidad de la intervención del Estado a través de la jurisdicción. Se ha dicho

* Se desempeña como subdelegado de Conciliación en la Delegación de la Procuraduría Agraria en Guanajuato; actualmente cursa el Master Internacional en Resolución de Conflictos en la Universitat Oberta de Catalunya.

** Este trabajo concursó en el VII Certamen Investigación Agraria "Dr. Arturo Warman Gryj" 2004, habiendo recomendado el Jurado su publicación.

¹ Rousseau, Jean Jaques, *El contrato social*, Editorial SARPE, Madrid, España, 1985.

que: “**la mejor justicia es aquella a la que arriban las partes por sí mismas**”.² Estas formas de resolver conflictos se asumen como una justicia diferente y su uso en el mundo, cada día, cobra más fuerza.

En este trabajo se pretende hacer una revisión de los métodos alternativos, cuáles son y en qué consisten, así como realizar un análisis de ellos en los países latinoamericanos, con un apartado especial para el caso mexicano, para que, con todos esos elementos de Derecho comparado, se pueda efectuar una revisión crítica y propositiva de la regulación y aplicación de los métodos alternativos en materia agraria, donde desde ahora advertimos que hemos permanecido sin evolución durante los últimos doce años, mientras en Latinoamérica y en México (en otras materias), se ha venido avanzando con mucha prisa.

Sirva este trabajo como un llamado a que iniciemos lo antes posible un debate al interior del sector agrario, entre académicos y especialistas, que nos permita consolidar, como en otras latitudes, una **Ley que regule los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos Agrarios**, al hacerlo estaremos en el camino de fortalecer la paz y lograr una mejor convivencia en el campo mexicano. Esa paz que tanta falta nos hace en estos tiempos.

Los métodos alternativos de solución de conflictos

Ideas iniciales

Si bien en algunos países el establecimiento de los Métodos Alternativos formó parte de la modernización del poder judicial, en muchos casos [estuvo] saturado [y] casi al borde del colapso. Se ha sostenido que es obligación de un Estado democrático y moderno, preocupado por el bienestar social, proveer a la sociedad de un servicio de justicia heterogéneo. Ello significa

² Señala Gladys Stella Álvarez, de la Fundación Libra.

que el deber que tiene el estado de tutelar los derechos amenazados de sus ciudadanos, no se satisface con la organización de un poder judicial eficiente, transparente, sino que exige que se ofrezca y se apoyen otras formas de solución de conflictos que pueden resultar más efectivos y menos costosos en términos económicos, rápidos en relación con el tiempo empleado en su solución, convenientes en cuanto a que puedan impedir la recurrencia del conflicto y socialmente valiosos en cuanto posibilitan y mejoran la relación de las partes involucradas.³

Está demostrado que el sistema formal y tradicional de la justicia (el que ejerce el poder judicial) no siempre resulta ser el más adecuado para resolver los conflictos jurídicos y que los conceptos de justicia y administración de justicia deben ser redefinidos con criterios más amplios. Así por ejemplo cuando se sostiene que sólo a través del pronunciamiento de los jueces (sentencia) los ciudadanos pueden acceder a la justicia, se está operando sobre el concepto de justicia legal, dejando de lado la justicia intrínseca que puede ser encontrada y satisfecha por las partes involucradas, sin intervención del Estado.⁴

No estamos proponiendo de ninguna manera que el estado renuncie a la obligación constitucional de impartir justicia o que pretendamos privatizarla, sino que los mecanismos alternativos a la decisión judicial formen parte de las obligaciones del Estado para con la sociedad y estén incluidas dentro de los servicios de administración de justicia del país.⁵

Es importante advertir que en este capítulo nos referiremos sólo a los métodos alternativos más usuales, sin dejar de señalar que existen otros, que no abordaremos.

³ Stella Alvarez, Gladys, "Resolución Alternativa de Conflictos. Estado actual del panorama latinoamericano", cita contenida en artículo publicado por Fundación Libra. Buenos Aires, Argentina, 1999.

⁴ Cuando no está de por medio el orden público u otras razones superiores al interés individual.

⁵ Aquí planteamos una reforma al Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que se eleve a rango constitucional los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos.

La negociación

La negociación es un procedimiento que las partes llevan a cabo sin intervención de terceros; se hace directamente entre las partes, sin ayuda ni facilitación de terceros y no necesariamente implica disputa previa. Es un proceso voluntario, predominantemente informal, no estructurado, que las partes utilizan para llegar a un acuerdo mutuamente aceptable.

La mediación

Suele ser definida como una negociación asistida por un tercero neutral. Este tercero, el mediador, no tiene poder de decisión, no aconseja, no da opinión, sólo conduce el procedimiento y realiza una delicada tarea con la finalidad de que las partes restablezcan la comunicación y a partir de allí estén en condiciones de negociar. El mediador identifica el conflicto y las cuestiones que lo generan, hace que las partes descubran sus intereses y necesidades, y ayuda a generar opciones para la resolución de la disputa en forma satisfactoria para las partes. Es un procedimiento no adversarial, cooperativo, confidencial, de autocomposición del conflicto ya que las partes conservan el poder de decisión y participan activamente en la búsqueda de una solución. Es informal pero tiene una estructura. Constituye un esfuerzo estructurado para facilitar la comunicación entre los contrarios, con lo que las partes pueden voluntariamente evitar el sometimiento a un largo proceso judicial —con el desgaste económico y emocional que éste conlleva, pudiendo acordar una solución para su problema en forma rápida, económica y cordial.

El mediador no actúa como juez pues no puede imponer una decisión, sino que ayuda a los contrarios a identificar los puntos de la controversia, a explorar las posibles bases de un pacto y las vías de solución, puntualizando las consecuencias de no arribar a un acuerdo. Por esos medios facilita la discusión e insta a las partes a conciliar sus intereses. Plantea la relación en términos de cooperación, con enfoque de futuro y con un resultado en el cual ambas

partes ganan, cambiando la actitud que éstas adoptan en el litigio en que la postura es antagónica, por lo que una parte gana y otra pierde. En la mediación ambas partes resultan ganadoras puesto que se arriba a una solución consensuada y no existe el resentimiento de sentirse “perdedor” al tener que cumplir lo decidido por un juez.

La conciliación

La conciliación es un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador.⁶

La conciliación consiste en un intento de llegar voluntariamente a un acuerdo mutuo, en que puede ayudar un tercero que interviene entre los contendientes en forma oficiosa y desestructurada, para dirigir la discusión. Puede también reservarse el vocablo para la facilitación de un acuerdo presidida por un juez, terminología conforme con la mayoría de los códigos procesales de Latinoamérica (uno de los primeros códigos procesales que se ocupó de la conciliación fue el italiano en 1943).

El arbitraje

El arbitraje es un método de resolución de conflictos tradicional y de carácter adversarial pues —si bien en forma más rápida y menos formal que a través de un juicio— es un tercero neutral quien decide la cuestión planteada, siendo su decisión —en principio— obligatoria. En consecuencia, las partes se convierten en contendientes a efectos de lograr un laudo favorable a su posición. El arbitraje clásico funciona en forma paralela a la jurisdicción a la que necesita recurrir en algunas oportunidades (recursos, ejecución). Las partes tienen algún poder de decisión sobre aspectos del procedimiento, además de participar en la elección de los árbitros o la institución que los pro-

⁶ Concepto que establece el artículo 64 de la Ley 446 de Colombia. Publicada en el *Diario Oficial* núm. 43,335, del 8 de julio de 1998.

veerá. Es frecuente su utilización para dirimir disputas de naturaleza comercial, donde las partes previamente han dispuesto su sometimiento al fallo de un árbitro, puesto que la resolución es más inmediata y económica que en el litigio. El arbitraje puede ser de derecho o en amigable composición, que fallan según su leal saber y entender, es decir en equidad.

Experiencias de algunos países latinoamericanos en la aplicación de los métodos alternativos de solución de conflictos

Colombia

Antecedentes

Un estudio efectuado por el Instituto Ser sobre congestión judicial,⁷ señala que en 1994 las diferentes jurisdicciones sumaban más de 2'573,406 procesos acumulados, distribuidos así: jurisdicción laboral 129,797 procesos; jurisdicción contenciosa-administrativa 38,176; jurisdicción penal 608,890 procesos; jurisdicción civil 1'426,834 y jurisdicción de familia 375,777 procesos. A finales de 1997, la congestión total se mantenía pero había sobrepasado los cuatro millones de procesos.

Un análisis de los índices de acumulación de procesos diagnóstica que el tiempo requerido para obtener un fallo de primera instancia es demasiado largo. En 1994, según el Ministerio de Justicia y del Derecho, este tiempo oscilaba entre 3.2 años para un proceso ante un juez penal de circuito⁸ y 3.9 años para uno que se ventile ante un juez civil de circuito. Ello implica que para evacuar la totalidad de los más de 4'000,000 de procesos congestionados, se tendrán que cerrar los despachos judiciales por un periodo superior a los nueve años y dedicar los jueces exclusivamente a ventilar las controversias litigiosas rezagadas.

⁷ Dato señalado por Hernando Herrera Mercado, en un artículo que se titula "Estado de los métodos alternativos de solución de conflictos en Colombia". Publicado en *Revista Jurídica Virtual*, núm. 1-año 1, 1 de mayo de 2003.

⁸ Juez de Circuito en Colombia, equivale a un Juez de Primera Instancia en México.

Legislación en torno a los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos

Colombia fue el primer país latinoamericano que encaró la crisis del poder judicial, propiciando la conciliación como solución a la demora y sobrecarga de los tribunales, esto ocurrió en la segunda mitad de la década de los ochenta en la que se inicia un cambio importante en el tratamiento de la conciliación, actualmente tiene sustento en el artículo 116, inciso 4º, de la Constitución Política, que establece:

...Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, **conciliadores** o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley” (artículo modificado por el Acto Legislativo N° 03 de 2002).

Con el decreto de la Ley 446 del 7 de julio de 1998, denominada **“De la descongestión de la justicia”**, en su parte tercera regula los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos. Este título abarca del artículo 64 al 132, regulando la conciliación: contenciosa-administrativa, extrajudicial, prejudicial en materia contenciosa-administrativa, ante las autoridades del trabajo, administrativa en materia de familia, judicial, en equidad, arbitraje y de la amigable composición.

Puede ser Colombia el país latinoamericano en el que más legislación encontremos en torno a los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos, es, con la República Oriental del Uruguay y Ecuador, de los países donde consideran en la Constitución estas formas de solución de controversias.

Avances y estadísticas de los métodos alternativos

En Colombia, el método alternativo de solución de conflictos con mayor desarrollo es la conciliación. Un análisis de las estadísticas sobre la efectividad de esta figura, en el periodo entre 1991 y 1995,

fue expuesto en la publicación gubernamental *Justicia para la Gente*: A la rama judicial entraron un promedio de 374,998 asuntos, de los cuales se conciliaron 38,139. Lo que representa 10.1% de la totalidad. En el caso de las autoridades administrativas (comisarías de familia, inspectores de policía y procuradores delegados), fueron conciliados aproximadamente 41,745 de 152,800 casos que ingresaron, y alcanzaron 27.3% de efectividad (esta información corresponde a las cinco principales ciudades del país). En cuanto a la conciliación extrajudicial, de casi 78,750 casos recibidos en los 35 centros de conciliación de consultorios jurídicos, y 22 centros de cámaras de comercio y gremios, se conciliaron 15,750 aproximadamente, es decir, 20% de los mismos.⁹

Una muestra grande de las ventajas de la conciliación frente al sistema tradicional de resolución de conflictos la ofrece la exposición de motivos de la Ley 23 de 1991, en cuanto a la justicia laboral y de familia:¹⁰

En 1988 se presentaron a las inspecciones de trabajo del país un total aproximado de 80,000 solicitudes de conciliación, de las cuales se resolvieron positivamente 60,000, que representaron 75% del total. En ese mismo año se presentaron sólo 15,000 demandas ante los jueces laborales, la mayoría de las cuales requieren más de un año para ser resueltas: cómo estaría la justicia laboral, si hoy no existiera el mecanismo de conciliación prejudicial para la solución de tales conflictos. En el campo del derecho de familia ha ocurrido un fenómeno similar. Por ejemplo, en 1989, las defensorías de menores conciliaron 28,058 casos, que representaban 47% de la totalidad de las solicitudes presentadas a Bienestar Familiar y a los juzgados civiles de menores del país.

⁹ Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia. *Justicia para la Gente*, junio de 1995.

¹⁰ Exposición de motivos de la Ley 23 de 1991, Colombia.

Con la Ley 23 sancionada en 1991 y la reforma a la Constitución en la que expresamente se menciona a la conciliación como forma de solucionar conflictos, se han abierto alrededor de 140 Centros de Conciliación y Arbitraje en el país, 60 funcionan anexos a facultades de Derecho de diferentes universidades, 50 en las Cámaras de Comercio y 30 pertenecen a organizaciones no gubernamentales.

Argentina

Antecedentes

El ingreso de causas en la justicia comercial de la Capital Federal se elevó de 24,210 en 1990 a 99,030 en 1996; en la justicia civil, se elevó de 86,348 en 1990 a 159,933 en 1996. El número de juzgados se mantuvo en el mismo nivel. La carga promedio de juicios que soporta un juzgado civil con competencia patrimonial es de 3,800. El índice de conciliaciones en los juzgados civiles y comerciales no superaba, en 1993, 4%. El costo del litigio representaba, en ese mismo año, 45% del capital. El tiempo de duración de un juicio sumario por daños y perjuicios derivados de accidentes de tránsito en la justicia civil de la Capital Federal, en 1992, era de un año en 2.81% de las causas, más de un año en 51.38%, más de dos años 42.85, más de tres años 2.58% y más de cuatro años 0.59%. El 85% de la población encuestada opinó que no había justicia en Argentina en 1994.¹¹

Consideración inicial

Argentina es en el panorama latinoamericano el país que ha tenido más auge y avances en la instrumentación de los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos, su influencia a través de la Fundación Libra, Mediadores en Red, la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, entre otras instituciones, ha logrado apuntalar con mucho éxito la aplicación de estos métodos en otros

¹¹ Stella Álvarez, Gladys, "Los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos en los procesos judiciales, experiencias argentinas". Publicado en la Página Web de la Organización de Estados Americanos.

países latinoamericanos. Argentina tiene también el mérito de haber sido pionero en este movimiento y ser actualmente de los países con mayor número de mediadores y conciliadores;¹² es en América Latina el que más literatura genera al respecto, con avances en verdad sobresalientes de solución de controversias a través de la mediación, la conciliación, el arbitraje y otros métodos alternativos previstos en su legislación.

Por todo esto es Argentina un referente obligado para su estudio en la temática y un ejemplo del que los mexicanos, en especial quienes participamos en procedimientos de conciliación agraria, debemos tener en cuenta, sobre todo cuando se tome la decisión de legislar para tener mejores procedimientos de conciliación y mediación en nuestra materia.

Realizaremos a continuación una revisión rápida pero provechosa de las experiencias y legislación argentina en este tema.

Legislación argentina en métodos alternativos

Ley Nacional de Mediación y Conciliación

Dentro de las acciones previstas en el Plan Nacional de Mediación diseñado en 1991, se dictó la Ley Nacional de Mediación y Conciliación N° 24573; comenzó a aplicarse en los tribunales civiles y comerciales de Buenos Aires el 23 de abril de 1996. Está reglamentada por el decreto N° 91/98.

El artículo primero¹³ establece lo siguiente:

Institúyase con carácter obligatorio la mediación previa a todo juicio, la que se regirá por las disposiciones de la presente Ley. Este procedimiento promoverá la comunicación directa entre las partes para la solución extrajudicial de la controversia.¹⁴

¹² Existen más de 3,600 mediadores inscritos ante en Ministerio de Justicia en términos de la Ley Nacional de Mediación y Conciliación N° 24573.

¹³ Ley 24573, publicada en el *Boletín Oficial* el 27 de octubre de 1995.

¹⁴ El carácter obligatorio de la mediación será de cinco años, así se establece en el artículo 30 párrafo segundo, de las Cláusulas Transitorias, de la Ley 24573.

Las partes quedarán exentas del cumplimiento de este trámite si acreditan que antes del inicio de la causa, existió mediación ante mediadores registrados por el Ministerio de Justicia.

Los rasgos sobresalientes de este cuerpo normativo en relación con la mediación son los siguientes:

- Se establece la mediación prejudicial obligatoria para una importante clase de juicios.
- El mediador debe estar inscrito en el Registro del Ministerio de Justicia creado a tales efectos e intervendrá cuando sea sorteado por las mesas de entradas de cada fuero (mediación oficial) o elegido por las partes (mediación privada).
- De acuerdo con esta ley el mediador debe ser abogado con tres años de ejercicio profesional, tener un entrenamiento de 80 horas (20 de introductorio y 60 de entrenamiento) y 20 horas de observación de casos reales y aprobar el examen final que toma la Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos.
- La ley excluye cierto tipo de casos tales como los penales; en los que el Gobierno Nacional o sus entidades sean partes; ciertos casos de familia. En otros es opcional, tales como desalojos, sucesiones y juicios ejecutivos.¹⁵
- Los procedimientos de mediación son confidenciales. El mediador trabaja en su oficina, fija las audiencias a las que las partes deben concurrir personalmente con asistencia letrada y si no concurren y no justifican deben pagar una multa equivalente a dos veces de la retribución básica del mediador.
- El mediador es libre de reunirse con las partes en forma conjunta o separadamente, procurando un trato igualitario hacia las partes y cuidando el deber de confidencialidad.

¹⁵ Artículo 2° de la Ley 24573.

- El procedimiento de mediación no debe extenderse más allá de 60 días, a menos que las partes convengan lo contrario.
- El acuerdo de mediación tiene fuerza ejecutoria. Sólo se requiere homologación judicial en caso de que estén involucrados menores o incapaces.
- El mediador deberá comunicar el resultado de la mediación, con fines estadísticos, al Ministerio de Justicia.¹⁶
- Se crea una Comisión de Selección y Contralor integrada por representantes de los tres poderes (dos de la Suprema Corte, dos del Poder Ejecutivo y dos del Poder legislativo) y se pone a su cargo la decisión de última instancia de habilitación de los mediadores, y el ejercicio del contralor disciplinario y ético de los mediadores.
- Si el requirente decide solicitar una mediación privada pero no obtiene el consentimiento de la otra parte en cuanto al mediador elegido, él debe ofrecer al requerido una lista de ocho mediadores con diferente domicilio para que él pueda elegir.

Código de Procedimientos Civil y Comercial de la Nación

El Código de Procedimientos Civil y Comercial de la Nación regula lo que podríamos denominar la conciliación intraprocesal, que se da en el momento en que se realiza la audiencia de prueba en la que se decide sobre su admisibilidad y procedencia, el artículo 360 del Código en comento, establece que el juez tiene la obligación de invitar a las partes a una conciliación y le está permitido proponer fórmulas de solución, sin que ello lo haga incurrir en prejuzgamiento (art. 360 bis).

Ley 24417, Protección contra la violencia familiar

Esta Ley fue publicada en el *Boletín Oficial* el 01/03/95 llamada “Ley de Protección de la Violencia Familiar”, el artículo 5º establece:

¹⁶ *Op. cit.*, Artículo 12.

El juez, dentro de las 48 horas de adoptadas las medidas precautorias, convocará a las partes y al ministerio público a una audiencia de mediación instando a las mismas y su grupo familiar a asistir a programas educativos o terapéuticos, teniendo en cuenta el informe del artículo tercero.¹⁷

Ley 24635, de Conciliación Laboral Prejudicial Obligatoria

La Ley 24635 publicada en el *Boletín Oficial* el 1° de mayo de 1999 conocida como “Ley de Conciliación Prejudicial Obligatoria”, establece en forma obligatoria la conciliación prejudicial bajo la supervisión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y con intervención de conciliadores inscritos en el Registro de Conciliadores del Ministerio de Justicia que son sorteados de una lista confeccionada por este último organismo.¹⁸

Esta ley incluye la posibilidad de recurrir al arbitraje con consentimiento de ambas partes en caso de no llegarse a un acuerdo en la conciliación.

Los servicios de conciliación laboral comenzaron a prestarse en septiembre de 1997. Existen 180 conciliadores registrados que fueron elegidos por concurso público teniéndose en cuenta la calidad de abogado especializado o con experiencia en derecho laboral siendo obligatorio haber efectuado el entrenamiento de 80 horas en conciliación laboral.

Algunas estadísticas obtenidas de la Fundación Libra¹⁹

Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, en el periodo del 23 de abril de 1996 al 2 de julio de 1999.

¹⁷ Ley 24417. **Artículo 3.** El juez requerirá un diagnóstico de interacción familiar efectuado por peritos de diversas disciplinas para determinar los daños físicos y psíquicos sufridos por la víctima, la situación de peligro y el medio social y ambiental de la familia. Las partes podrán solicitar otros informes técnicos.

¹⁸ Ley 24635. **Artículo 1.** Los reclamos individuales y plurindividuales que versen sobre conflictos de derecho de la competencia de la justicia nacional del trabajo, serán dirimidos con carácter obligatorio y previo a la demanda judicial, ante el organismo administrativo creado por art. 4 de esta ley, el que dependerá del Ministerio de Trabajo y Seguridad.

¹⁹ La Fundación Libra es una organización argentina prestadora de servicios de mediación y conciliación y formadora de mediadores, cuya influencia ha sido decisiva para el desarrollo de Métodos Alternativos en América Latina.

- Sorteados para mediación: 116,699 casos.
- Retornaron para juicio 37,287 (31.95%).
- Total ingresado: 470,302 juicios.

Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, en el periodo del 23 de abril de 1996 al 23 de mayo de 1999.

- Sorteados para mediación: 44,105.
- Retornaron a juicio: 15,519 (35.18%).
- Total ingresado: 362,235.

Cámara Federal Civil y Comercial (desde el 15/08/96 al 10/09/99)

- Sorteados para mediación 5,714.
- Retornaron a juicio: 2,184 (38,22%).
- Mediadores inscritos en el Registro: 3,685.
- Mediadores inscritos para sorteo: 2,521.
- Frecuencia de casos asignados por mes: 0.86.
- Ejecución de acuerdos: 0.98%.

En materia laboral en el periodo de septiembre 1997 a julio de 1999

Casos resueltos por conciliación laboral: 69,053

- Con acuerdos: 29,033.
- Sin acuerdo: 39,954.
- Acuerdos homologados: 21,892.
- Acuerdos observados: 7,125.
- Acuerdos rechazados: 16.
- Homologaciones de acuerdo: 31.70%.
- Acuerdos observados: 42.04%.

Bolivia

El 3 de octubre de 1997 se dictó la Ley de Arbitraje y Conciliación N°1770; ésta regula el arbitraje nacional e internacional. Se declara que la conciliación es voluntaria y que se llevará a cabo a través de Centros de Conciliación que funcionarán bajo el contralor del Minis-

terio de Justicia. La Corte Suprema de Justicia de la Nación está autorizada a crear Centros de Conciliación en los distritos judiciales de la República. La mediación también está regulada y se establece que las partes pueden requerir este procedimiento en forma independiente o integrada con la conciliación.

Artículo 1. (ámbito normativo)

Esta Ley establece la normativa jurídica del arbitraje y la conciliación como medios alternativos de solución de controversias, que facultativamente pueden adoptar los sujetos jurídicos antes de someter sus litigios a los tribunales ordinarios e incluso durante su tramitación judicial.

Costa Rica

En un diagnóstico realizado a principios de 1994 por la Consultoría Interdisciplinaria en Desarrollo (CID) Gallup de Centroamérica, se llegó a la conclusión de que en Costa Rica, el principal problema de la administración de justicia era el “retraso judicial”. Junto a éste se señalaron problemas relacionados con el acceso a la justicia de las clases más desprotegidas, falta de garantías para la inversión privada y la ausencia de mecanismos alternativos para la solución de conflictos

En una acción tendente a revertir ese estado de cosas, y dentro del Plan de Modernización de la Administración de Justicia de Costa Rica, la Corte Suprema creó el Programa de Resolución Alternativa de Conflictos, que contó con el aporte financiero de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (AID).

El 9 de diciembre de 1997 fue sancionada la Ley N° 7727 denominada “Ley Sobre Resolución Alterna de Conflictos y Promoción de la Paz Social”, entre otras disposiciones, regula tres formas alternativas de resolución de conflictos: conciliación, mediación y arbitraje.

A continuación citamos el artículo 1° de la Ley que se comenta, que por su contenido resulta relevante:

Artículo 1. Educación para la paz²⁰

Toda persona tiene derecho a una adecuada educación sobre la paz, en las escuelas y los colegios, los cuales tienen el deber de hacerles comprender a sus alumnos la naturaleza y las exigencias de la construcción permanente de la paz.

El Consejo Superior de Educación procurará incluir, en los programas educativos oficiales, elementos que fomenten la utilización del diálogo, la negociación, la mediación, la conciliación y otros mecanismos similares, como métodos idóneos para la solución de conflictos.

La educación debe formar para la paz y el respeto a los derechos humanos.

El artículo 2º establece: “Toda persona tiene el derecho a recurrir al diálogo, la negociación, la mediación, la conciliación, el arbitraje y técnicas similares, para solucionar sus diferencias patrimoniales de naturaleza disponible”.

En el capítulo IV se dispone que podrán constituirse y organizarse entidades que, debidamente autorizadas, administrarán institucionalmente los procesos de mediación, conciliación o arbitraje a título gratuito u oneroso (arts. 71 y 72).

El capítulo IV de esta ley fue reglamentado por decreto publicado en *La Gaceta* N°142 del 23 de julio de 1998.

El Código Procesal Penal sancionado en 1996 pero con vigencia a partir del 1º de enero de 1998, establece interesantes normas sobre la conciliación en esta materia, a tal punto que la acción penal se extingue por la conciliación. La misma es aplicable en las faltas o contra-

²⁰ Ningún otro país latinoamericano en la legislación que hemos revisado dispone cosa similar. Sabrán los que la han revisado nuestra Carta Magna que de los 136 artículos que la integran, sólo en seis encontramos la palabra **Paz**, pero sin el sentido que le da la ley costarricense que se comenta. En dos de ellos se refieren a las prohibiciones que tienen miembros del ejército en tiempo de paz (arts.16, último párrafo y 129); otro se refiere a la prohibición de extranjeros para formar parte del ejército mexicano en tiempos de paz (art. 32, párrafo tercero). El art. 29 que se refiere a la suspensión de garantías en los casos de perturbación grave a la paz pública; el artículo 73 fracción XIII, le da facultades al Congreso para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra, y el 7º que establece la libertad de expresión, sin más límites que el respeto a la vida privada, la moral y la paz pública.

venciones, en los delitos de acción privada, de acción pública a instancia privada y los que admitan la suspensión condicional de la pena. Además de poderse llevar a cabo ante el juez, para facilitar el acuerdo, el tribunal podrá solicitar el asesoramiento y el auxilio de personas o entidades especializadas para procurar la conciliación, el tribunal homologará los acuerdos y declarará extinguida la acción penal pública.

Los jueces penales haciendo uso de la autorización que les da el Código convocan habitualmente a conciliación, incluso en asuntos en los que el Estado es parte, en cuyo caso es representado por los procuradores.

Otros países

Ecuador

Los métodos alternativos fueron reconocidos en la nueva Constitución de Ecuador, sancionada el 18 de junio de 1996. El 04/09/97 se dictó la Ley RO/145 que regula en arbitraje doméstico, arbitraje internacional y mediación.

Nicaragua

El 27 de diciembre de 1997 se sancionó la Ley N° 278 sobre Propiedad Reformada Urbana y Agraria. Esta norma es el resultado de las negociaciones impulsadas por el gobierno para atender los intereses y necesidades de distintos sectores sociales y políticos, como forma consensuada de solucionar legalmente el tema de la propiedad. En el Título III de la Ley N° 278, a lo largo de sus cuatro capítulos (arts. 50 al 92), se establecen métodos alternos para la resolución de conflictos de la propiedad, como la conciliación, la mediación y el arbitraje, cuya organización y puesta en funcionamiento se pone a cargo del Poder Judicial, quedando como misión y funciones de la Corte Suprema de Justicia organizar la Oficina de Mediación y los Tribunales Arbitrales.

Perú

El 13 de noviembre de 1997 se publicó en el *Diario Oficial* la Ley N° 26.876 que regula, entre otros temas, la Conciliación Prejudicial

Obligatoria. La obligatoriedad de la conciliación entrará a regir a dos años de su sanción. La conciliación puede realizarse ante Centros de Conciliación autorizados y controlados por el Ministerio de Justicia o puede realizarse en los juzgados de paz. Se excluyen las cuestiones penales salvo en su aspecto patrimonial y las que proceden por acción privada que pueden extinguirse por desistimiento, transacción o conciliación extrajudicial. El conciliador puede proponer fórmulas conciliatorias a las partes. Debe estar capacitado en técnicas de negociación en medios alternativos de solución de conflictos.

Los métodos alternativos de solución de conflictos, avances en México

Algunas consideraciones

Es quizá México, en América Latina, uno de los países que más recientemente esté incorporando cambios legislativos en los que se incluyan a la mediación y la conciliación como métodos alternativos de solución de conflictos, estamos hablando de siete u ocho años a lo más. Si bien es cierto que la conciliación estaba contenida en algunas leyes de carácter federal y en los códigos de procedimientos civiles y penales estatales, no existía en estas legislaciones la regulación clara de un procedimiento de mediación o conciliación que permitiera a las partes en conflicto resolverlo de una manera diferente a la de los tribunales y juzgados, mucho menos podemos hablar de la existencia de mediadores y conciliadores especializados, adscritos al Poder Judicial u otras instancias. Lo dicho anteriormente tampoco pretende quitarle mérito a los resultados positivos que se tienen en materia de conciliación, en la Procuraduría Federal del Consumidor, en materia Laboral, la que se lleva ante la Procuraduría Social del Distrito Federal y desde luego la que lleva a cabo la Procuraduría Agraria, entre otras experiencias exitosas.

Los mayores avances los encontramos en las legislaciones estatales, en donde incluso algunos congresos han emitido leyes especiales en torno a los métodos alternativos o justicia alternativa

como le hacen llamar. Es importante resaltar que el interés por la temática rebasa el ámbito estatal, así se advierte en la Consulta Nacional sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia del Estado Mexicano, convocado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde hasta la fecha en que se elaboró este trabajo se habían presentado 70 propuestas²¹ en el rubro de “**medios alternativos de solución de conflictos**”.

Es importante señalar que los avances en mediación y conciliación se deben a la participación de la American Bar Association y la Agencia de Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional ABA/USAID en el desarrollo del Proyecto para la Mediación en México, entre otras instituciones. Como lo hizo el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través del otorgamiento de préstamos no reembolsables (FOMIN) en un buen número de países latinoamericanos.

Haremos la revisión de algunos estados y legislaciones relativa al tratamiento de los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos, no sin antes advertir que sólo abordaremos lo que a nuestro juicio serían los más significativos.

Legislaciones estatales que regulan la aplicación de los métodos alternativos

Quintana Roo

Quintana Roo fue el primer estado de la República que estableció en su Constitución los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos. El 30 de abril de 1997 entraron en vigor las reformas constitucionales a los artículos 7 y 99, para señalar lo siguiente:

Artículo 7º. Todos los habitantes del Estado de Quintana Roo, tienen derecho en la forma y términos establecidos por esta Constitución y la ley, a resolver sus controversias de carácter jurídico, mediante la conciliación, la que podrá tener lugar an-

²¹ Estadísticas de la Consulta, www.scjn.gob.mx. Lo lamentable es que sólo dos de estas propuestas se refieren a la materia agraria.

tes de iniciarse un juicio o durante su tramitación. Cuando los interesados así lo determinen, habrá lugar a la conciliación en la fase de ejecución.

Artículo 99. El Tribunal Superior de Justicia proporcionará a los particulares medios alternativos de solución a sus controversias jurídicas como la conciliación o el arbitraje, de acuerdo a procedimientos de mediación. La Ley establecerá la competencia e integración de la Institución que brindará estos servicios, así como los procedimientos y eficacia de sus acuerdos y resoluciones. Esta institución brindará servicios de defensoría de oficio y de asistencia jurídica a sectores sociales desprotegidos.

Con fundamento en estos artículos constitucionales, el 10 de julio de 1997 se presentó al Honorable Congreso del Estado la iniciativa de Ley de Justicia Alternativa, que posteriormente fue aprobada y publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 14 de agosto de 1997, entrando en vigor el mismo día de su publicación.

La Ley de Justicia Alternativa consta de 23 artículos y 3 transitorios, de las disposiciones más importantes podemos destacar:

- La Ley establece medios alternativos a la justicia ordinaria a fin de que los particulares resuelvan sus controversias de carácter jurídico mediante audiencia de conciliación, técnicas de mediación o procedimiento de arbitraje (art. 2º).
- Se crea el Centro de Asistencia Jurídica como órgano desconcentrado del Poder Judicial del Estado, encargado de sustanciar procedimientos de conciliación, mediación o arbitraje que pongan fin a los conflictos de carácter jurídico de naturaleza exclusivamente privada (art. 5º).
- Los convenios celebrados ante el Centro de Asistencia Jurídica y los laudos dictados por los árbitros, serán definitivos, no admitirán recurso alguno por lo que tendrán la categoría de cosa juzgada. Su cumplimiento se solicitará, en caso necesario, al juez competente en la vía de ejecución de sentencia. (art. 14).

- La intervención del Centro de Asistencia Jurídica suspende la prescripción de las acciones de los asuntos que se sometan a su consideración.
- Regula los procedimientos alternativos (arts. 16 al 23).

A partir que entró en vigor la Ley de Justicia Alternativa (1997), se inició con el primer Centro de Asistencia Jurídica en la ciudad de Chetumal y, posteriormente, se abrieron los centros en Cancún y Cozumel, estando proyectado la apertura de centros en: Playa del Carmen y Felipe Carrillo Puerto.

El Código de Procedimientos Civiles por su parte en el Título Sexto, denominado “Del Juicio en General”, Capítulo Único, de la Conciliación, de los artículos 257 al 263, se regula este procedimiento.

Guanajuato

Marco legal

El 15 de abril de 2003 fueron publicadas en el *Periódico Oficial*, distintas reformas a la Constitución Política del Estado, entre ellas, en el artículo 3º en su parte conducente establece: “...La Ley establecerá y regulará **la mediación y la conciliación como medios alternativos para la resolución de controversias**, respecto a derechos de los cuales tengan libre disposición...” En otra parte, este mismo artículo dispone:

...La mediación y la conciliación se regirán bajo los principios de equidad, imparcialidad, rapidez, profesionalismo, y confidencialidad. El Poder Judicial contará con un órgano de mediación y conciliación el cual actuará en forma gratuita y a petición de parte interesada. Dicho órgano tendrá la organización, atribuciones y funcionamiento que prevea la ley...

El 27 de mayo de 2003 fue publicada en el *Periódico Oficial del Estado* la Ley de Justicia Alternativa del Estado de Guanajuato, la

cual consta de 30 artículos y un transitorio, en éste se estableció que la Ley entrará en vigor seis meses después de su publicación.

Esta ley entró en vigor el 27 de noviembre del mismo año, día en el que se iniciaron las actividades del Centro Estatal de Justicia Alternativa a través de sus cinco sedes regionales ubicadas en las ciudades de León, Irapuato, Salamanca, Celaya y Guanajuato.

Contenido de la Ley estatal de Justicia Alternativa

A continuación revisaremos las disposiciones de la Ley que consideramos más relevantes:

- La Ley tiene como finalidad regular la mediación y la conciliación como formas de autocomposición asistida de las controversias entre partes cuando esas controversias recaigan sobre derechos de los cuales puedan los particulares disponer libremente, sin afectar el orden público.
- Los procedimientos de mediación y conciliación en sede judicial estarán a cargo del Centro Estatal de Justicia Alternativa, dependiente del Supremo Tribunal de Justicia, a través de los mediadores y conciliadores adscritos a dicho Centro.
- La mediación y la conciliación podrán ser realizadas por los integrantes de instituciones privadas constituidas para proporcionar tales servicios o por personas físicas.
- En materia civil, el director del Centro Estatal de Justicia Alternativa o, en su caso, el subdirector de la sede regional podrá elevar a categoría de cosa juzgada los convenios que celebren las partes en conflicto.
- En materia penal, la mediación y conciliación entre ofendido e inculpado sólo podrá recaer respecto a conductas que pudieran constituir delitos perseguibles por querrela o cuando así lo señale la Ley.
- La autocomposición asistida podrá asumir las modalidades de mediación o conciliación.

- La mediación y la conciliación son procedimientos que se realizarán simultáneamente cuando el asunto lo demande.
- La mediación y la conciliación ante el Centro Estatal de Justicia Alternativa o la sede regional, podrá iniciarse a petición de parte interesada con capacidad para obligarse, mediante solicitud verbal o escrita en la que se precisará el conflicto que se pretenda resolver y el nombre y domicilio de la persona con la que se tenga la controversia.
- En caso de que los interesados no puedan resolver sus conflictos con base en sus propias propuestas, se procederá a la conciliación, en la que el Centro Estatal de Justicia Alternativa o la sede regional, propondrá alternativas de solución que armonicen sus intereses con la mayor equidad posible, enfatizando las ventajas de una solución consensada y los riesgos o desventajas que se corren con la persistencia del conflicto.
- Los mediadores y conciliadores podrán ser oficiales o privados. Oficiales son aquellos que se encuentren adscritos al Centro Estatal o a las sedes regionales de Justicia Alternativa, o que integren las Agencias del Ministerio Público. Privados son las personas físicas que hayan sido autorizadas mediante una certificación por el Centro Estatal de Justicia Alternativa para desempeñar estas funciones.
- Los mediables y conciliables pueden ser personas físicas o morales, deberán estar en pleno ejercicio de sus derechos, tener capacidad y legitimación en los procedimientos y, en su caso, estar constituidas conforme a las leyes aplicables.
- Para obtener la certificación como mediador y conciliador privado, será indispensable:
 - I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
 - II. Ser preferentemente profesionista;
 - III. Ser de reconocida honradez, gozar de buena reputación y

haberse distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes personales;

- IV. No haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad por más de un año; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama pública, no importa la pena que le haya sido impuesta;
 - V. Acreditar haber recibido la capacitación especializada en mediación y conciliación, y
 - VI. Cumplir, en lo conducente, los requisitos exigidos por las normas jurídicas aplicables.
- Los convenios celebrados ante las instituciones privadas de mediación y conciliación o ante las personas físicas que presten esos servicios, sólo adquirirán el carácter de cosa juzgada cuando sean elevados a tal rango por el director del Centro Estatal de Justicia Alternativa o por el subdirector de la sede regional.
 - Cuando el convenio haya sido celebrado antes o durante la averiguación previa ante el Ministerio Público, o durante el proceso jurisdiccional ante el Centro Estatal de Justicia Alternativa o, en su caso, ante la sede regional, producirá efectos de perdón del ofendido, pero en lo tocante a la reparación del daño el convenio tendrá efectos de cosa juzgada cuando sea elevado a tal categoría en los términos de esta Ley.

Actividades del Centro Estatal de Justicia Alternativa

El Centro Estatal de Justicia Alternativa, a través de los procedimientos de mediación y conciliación, atiende conflictos que recaen sobre derechos de los cuales pueden disponer libremente los particulares, sin afectar el orden público. Ese tipo de conflictos puede derivarse de la celebración de contratos de compra-venta, de arrendamiento, de prestación de servicios profesionales o técnicos, conflictos entre colindantes o vecinos e incumplimiento de obligaciones de pago. Tam-

bién son mediables los asuntos de carácter mercantil y algunos de naturaleza familiar en donde no se afecta el orden público.

En materia penal la mediación puede ser practicada entre el ofendido y el inculpado respecto de conductas que pudieren constituir delitos que se persiguen por querrela, como el abuso de confianza, el fraude, el despojo simple o las amenazas, entre otros.

Estadísticas obtenidas del Centro Estatal de Justicia Alternativa

En el periodo comprendido entre el 27 de noviembre del 2003 y el 31 de mayo del año en curso, el Centro Estatal de Justicia Alternativa ha recibido 2,357 solicitudes de personas interesadas en resolver pacíficamente sus conflictos. El 35% de esas solicitudes ha concluido con convenios que, al ser ratificados ante los subdirectores de las sedes regionales, se han convertido en cosa juzgada. Al 31 de mayo del año en curso, se habían firmado y ratificado, por parte de los interesados, 816 convenios, de los cuales 66% es de carácter civil patrimonial; 21% de naturaleza mercantil; 10% de carácter familiar, y 0.98% de naturaleza penal.

Del total de solicitudes recibidas, 17% aún se encuentra en trámite; 35% ya concluyó con un convenio que resolvió la controversia en forma satisfactoria para ambos interesados; en 27% de los casos la contraparte no aceptó la invitación que se le formuló para que acudiera a mediación; en 7% no se pudo localizar a la contraparte, y en 7% de los casos no se pudo llegar a un acuerdo voluntario que resolviera el conflicto.

El procedimiento de mediación es muy ágil porque hasta ahora el promedio de tiempo invertido en el trámite de cada uno de los asuntos resueltos con convenio es de 8 días hábiles, contados desde el momento en que se recibió la solicitud hasta que se firmó el convenio y se elevó a la categoría de cosa juzgada.

La participación de los abogados en los procedimientos de mediación se ha presentado en 27% de todos los casos que han concluido con convenio, esto es, en 217 casos.

En las cinco sedes regionales del Centro Estatal de Justicia Alternativa, con datos al día 25 de junio de 2004, se habían celebrado 1,012 convenios que resolvieron pacíficamente igual número de conflictos, de los cuales se tiene noticia que 46% ya fue cumplido voluntariamente por los interesados.

La conciliación en los códigos de procedimientos civiles y penales

En el Código de Procedimientos Civiles, en su Título Quinto, Capítulo Único, relativo al Juicio de Paz, en el artículo 420, establece:

En la audiencia a que se refiere el artículo anterior (audiencia oral), exhortará el juez a los interesados a **una conciliación**, empleando los medios que le aconseje su prudencia, según los datos que obtenga respecto al negocio. Si las partes llegaren a un arreglo, se asentará en el acta y producirá los efectos de cosa juzgada, para la ejecución correspondiente. En caso contrario, se requerirá al demandado para que, en el mismo acto, conteste la reclamación, apercibido de que, si no lo hace, se tendrán por confesados los hechos en que se base.

El Código de Procedimientos Penales, en el artículo 3º, en su parte conducente señala: "...En la averiguación previa corresponderá al Ministerio Público [...] En caso procedente, promover la conciliación entre el inculgado y el ofendido..."

Colima

El 23 de julio de 2003, se publicó en el *Periódico Oficial del Estado*, la reforma a la Fracción VII del artículo 10 de la Constitución Política del Estado, para quedar como sigue

...Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por los tribunales del Estado, los que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijan las leyes, emitiendo

sus resoluciones de manera pronta, completa, imparcial y gratuita. Asimismo, tiene derecho, en la forma y términos que establezca la ley, a resolver sus controversias de carácter jurídico **a través de la justicia alternativa, mediante procedimientos no jurisdiccionales...**

Mediante decreto No. 393 de fecha 22 de septiembre de 2003, el Congreso del Estado expidió la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Colima, a continuación revisaremos las disposiciones más relevantes:

- Se señala que el objeto de la ley es hacer posible el acceso de los particulares a los procedimientos alternativos para la solución de controversias.
- La ley establece como medios alternativos la mediación y la conciliación.
- Se establecen principios, bases, requisitos y condiciones para desarrollar un sistema de métodos alternativos para la solución de las controversias entre particulares.
- Se crea un órgano auxiliar del Poder Judicial, especializado en la conducción y aplicación de métodos alternativos para la solución de conflictos.
- Se establece la solución a través de medios alternativos, de las controversias jurídicas de naturaleza civil, familiar y mercantil, siempre y cuando no se contravengan disposiciones de orden público, no se trate de derechos irrenunciables y no se afecten derechos de terceros.
- En materia penal, cuando se trate de conductas que pudieran constituir delitos en los que el perdón del ofendido extinga la acción persecutoria conforme a lo previsto en el Código Penal para el Estado.
- Los procedimientos de mediación y conciliación estarán a cargo de un especialista que puede ser público o independiente. Los públicos estarán adscritos al Centro Estatal o Centros

Regionales de Justicia Alternativa y los independientes deberán estar inscritos y certificados en el Centro Estatal de Justicia Alternativa.

- Los especialistas públicos, entre otros requisitos, deberán: ser mexicanos en pleno goce de sus derechos; tener título legalmente expedido en alguna rama de las ciencias sociales o de la salud; contar con una experiencia mínima de tres años a partir de la expedición del título; acreditar que cuenta con aptitudes, conocimientos, habilidades, destrezas y experiencia, para desempeñar la función con calidad y eficiencia; haber residido en el estado durante los dos años anteriores al día de la designación; participar y obtener resultado favorable en el concurso de oposición.
- Para el caso de los especialistas independientes, excepto el último requisito, requerirá, además de los anteriores, examen de conocimientos en derecho y en los medios alternativos de solución de controversias, tomando en cuenta sus antecedentes profesionales que acrediten la honorabilidad, honestidad y probidad en su ejercicio.
- Regula los procedimientos de mediación y conciliación, estableciendo plazos, constancia de las actuaciones y convenios que se alcancen.
- Lo actuado en los procedimientos de mediación y conciliación no se podrá ofrecer como prueba en los juicios.
- Una vez que se haya suscrito el acuerdo o convenio, las partes y el especialista que intervino en el caso, comparecerán ante el director general del Centro Estatal o el director del Centro Regional, en su caso, para que en su presencia se ratifique su contenido y se reconozcan las firmas, levantando constancia de dicha comparecencia. Si el conflicto fue planteado directamente por los interesados, el convenio certificado por el director general del Centro Estatal o el director del Centro Regional tendrá el carácter de documental pública.

- Las partes que, en los términos de esta Ley, hubieren solucionado una controversia a través de la mediación o la conciliación, podrán solicitar al Juez de Primera Instancia competente, por conducto del director general del Centro Estatal o del director del Centro Regional que haya atendido su petición, que apruebe el acuerdo o convenio que celebraron, obligándolas a estar y pasar por él y lo eleve a la categoría de sentencia ejecutoria, para que surta así los efectos de cosa juzgada.
- El juez examinará si el acuerdo o convenio se apega a derecho y si está acreditado el interés jurídico de las partes. En caso de que sea procedente, lo aprobará y lo elevará a la categoría de sentencia ejecutoria.
- El procedimiento ante los especialistas independientes se ajustará en lo conducente a lo dispuesto en la Ley. Los convenios o acuerdos derivados de procedimientos de mediación o conciliación realizados por especialistas independientes, deberán ser ratificados ante notario público o ante el órgano jurisdiccional, y deberán ser aprobados judicialmente para su ejecución, conforme a lo previsto en este capítulo.

No tenemos por el momento estadísticas de los asuntos que se han atendido en el Centro Estatal y centros regionales de Justicia Alternativa, que vienen funcionando desde el 31 de enero de 2004.

Chihuahua

La Ley de Mediación del estado de Chihuahua fue publicada en el *Periódico Oficial* No. 46 del 7 de junio del 2003, revisemos sus principales artículos:

- El objeto de la Ley es regular la institución de la mediación como procedimiento para solucionar conflictos interpersonales (art. 2º).
- La mediación tendrá como finalidad primordial la consecución de un acuerdo satisfactorio para todas las partes involucradas en un conflicto (art. 3º).

- La mediación será aplicable: en materia penal, en los delitos en los que, de acuerdo con la ley, proceda el perdón del ofendido, así como los que no sean calificados como graves y carezcan de trascendencia social. En materia civil, mercantil y familiar, en los asuntos que sen objeto de transacción o convenio, que no alteren el orden público, ni contravengan alguna disposición legal expresa o afecten derechos de terceros.
- Se crea un órgano desconcentrado del Poder Judicial del Estado, denominado Centro Estatal de Mediación, el cual tendrá como fin organizar y promover la mediación. Se contará con un Centro Estatal y tantos Centros Regionales como señala el presupuesto (art. 6º).
- Los mediadores adscritos al Centro Estatal de Mediación podrán ejercer la mediación dentro de instituciones públicas estatales o municipales. Los demás mediadores podrán prestar dicho servicio en forma independiente o dentro de organizaciones privadas que se constituyan para brindar este servicio, en los términos que prevé esta Ley y su Reglamento (art. 21).
- El mediador adscrito al Centro Estatal de Mediación deberá cumplir los siguientes requisitos: ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos; tener título de Licenciado en Derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello; acreditar, con documento idóneo, que está capacitado con un mínimo de cien horas en técnicas de mediación, y aprobar examen teórico-práctico relativo al proceso de mediación (art. 22).
- El mediador particular, para poder formar parte del registro de mediadores independientes, deberá cumplir con los siguientes requisitos: ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos; acreditar, con documento idóneo, que está capacitado en técnicas de mediación, y aprobar el examen teórico-práctico relativo al proceso de mediación (art. 23).

- Los convenios celebrados ante un mediador privado, cuando no se haya iniciado juicio, serán ratificados ante cualquier mediador del Centro Estatal de Mediación, notario público o autoridad judicial, quienes en su caso lo sancionarán y aprobarán (art. 36).
- Los convenios celebrados ante un mediador oficial se ratificarán ante este o ante notario público cuando no exista juicio. El acuerdo obtenido a través del procedimiento de mediación, cuando exista proceso judicial, deberá incorporarse a este y se ratificará ante el tribunal o notarialmente (art. 36).
- Los convenios obtenidos en la mediación tendrán los efectos de una transacción y serán sancionados y aprobados, en los términos de la Ley de la materia (art. 36).
- Cuando alguna de las partes en conflicto se encuentre en alguno de los supuestos a que se refiere el artículo 13 del Código Civil, necesariamente deberá someterse el convenio a la sanción y aprobación de la autoridad judicial (art. 36).

Otros estados

Querétaro es otro de los estados que cuenta con una Ley de Justicia Alternativa y con un Centro Estatal que brinda servicios gratuitos de mediación y conciliación. Otros estados como Aguascalientes, Baja California Sur, Oaxaca, Estado de México, Distrito Federal, entre otros, sin tener en este momento una legislación especial de Métodos Alternativos, aunque algunos de ellos ya están legislando, cuentan con centros de mediación y conciliación que prestan servicios en diferentes materias, como a continuación se indica, incluso algunos de carácter privado:

| Estado de la República | Órgano de justicia alternativa | Servicios que presta | Dependiente de: | Funciona a partir de: |
|------------------------|------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-----------------------|
| Baja California Sur | Centro de Mediación | Mediación civil, familiar, penal y comunitaria | Tribunal Superior de Justicia de Baja California Sur | 19/01/2001 |
| Sonora (Hermosillo) | Unidad de Mediación Familiar | Mediación familiar y comunitaria | Universidad Autónoma de Sonora | 16/03/2000 |
| Michoacán | Centro de Mediación | Fundamentalmente mediación en materia mercantil | Tribunal Superior del Estado de Michoacán | 1997 |
| Monterrey | Centro de Mediación | Mediación y conciliación en materia familiar y comunitaria, civil y mercantil | Municipios de San Pedro de la Garza, García y Guadalupe | |
| Querétaro | Centro de Mediación | Mediación en materia civil, penal Y familiar | Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro | Sep/1999 |
| Quintana Roo | Centros de Asistencia Jurídica, zona norte, zona sur | Amigable composición, mediación, conciliación | Poder Judicial del Estado de Quintana Roo | 1997 |

Los métodos alternativos en materia agraria, retos y perspectivas

Regulación de los métodos alternativos

La conciliación y el arbitraje ante la Procuraduría Agraria

Con la reforma al Artículo 27 constitucional de 1992 y la promulgación de la Ley Agraria publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 1992, se incorporaron cambios trascendentales en la materia, uno de ellos es el relativo a la justicia agraria, que hasta esa fecha había sido de carácter administrativa, para volverse jurisdiccional, creándose los tribunales agrarios y regulándose el procedimiento respectivo en el Título décimo de la ley.

Otro de los cambios derivados de la reforma de 1992, fue la creación de un órgano para la procuración de justicia agraria, que en la Ley Reglamentaria tomaría el nombre de Procuraduría Agraria, a la cual el legislador permanente le estableció, en el artículo

136 fracción III, la siguiente atribución: **“promover y procurar la conciliación de intereses entre los sujetos agrarios, en sus controversias relacionadas con la normatividad agraria”**. Sin que se regulara en la propia ley el procedimiento conciliatorio, ante esa omisión legislativa, fue el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria quien hizo tal regulación, así actualmente encontramos que en los artículos 42 al 45 se regula la conciliación y el arbitraje de los artículos 46 al 54, haciendo la anotación que el arbitraje no tiene sustento en la Ley Agraria, sólo en el Reglamento Interior.

Es importante decir que de ambos procedimientos se expidió un Manual que sirve de guía para el conciliador y árbitro. Para los efectos de este trabajo sólo nos limitaremos a tratar la conciliación y dejaremos pendiente lo que concierne al arbitraje.

La conciliación ante los Tribunales Agrarios

El legislador estableció la posibilidad de atención de un conflicto de carácter agrario en la vía extrajudicial, es decir, sin la necesidad de un juicio agrario, que es el que ya explicamos, el que lleva a cabo la Procuraduría Agraria.

Si no que también lo contempló como una posibilidad dentro del juicio agrario (conciliación judicial), al señalar en el artículo 185 fracción VI de la Ley Agraria:

En cualquier estado de la audiencia y en todo caso antes de pronunciar el fallo, el tribunal exhortará a las partes a una composición amigable. Si se lograra la aveniencia, se dará por terminado el juicio y se suscribirá el convenio respectivo, el que una vez calificado y, en su caso, aprobado por el tribunal, tendrá el carácter de sentencia.

Cabe señalar, que existe jurisprudencia por contradicción de tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde se obliga a los tribunales a que agoten la instancia de la conci-

liación. Tenemos conocimiento que se ha otorgado amparos a quejosos, para el efecto de que se repusiera el procedimiento, por no haber constado en autos, que el Tribunal Agrario exhortara a las partes a una composición amigable.

De igual manera, encontramos la conciliación en la ejecución de sentencias, al establecer el artículo 191 de la Ley Agraria, en su parte conducente, lo siguiente: (fracción I) “Si al pronunciarse la sentencia estuvieren presentes ambas partes, el tribunal las interrogará acerca de la forma que cada una proponga para la ejecución y procurará que lleguen a un acuerdo a ese respecto.”

Situación actual de los métodos alternativos

Una vez que hemos revisado de manera rápida los métodos alternativos en materia agraria y que a manera de recapitulación diremos que estos son la conciliación y el arbitraje. La conciliación, como ya se estableció, en dos perspectivas o formas: extrajudicial (ante la Procuraduría Agraria) y judicial (ante los Tribunales Agrarios); respecto a la primera, en estos 12 años podemos decir que ha sido exitosa sin nos atenemos sólo a las estadísticas. La segunda ha sido poco efectiva,²² sin que exista una estadística certera por parte de los tribunales, que nos pudiera indicar con precisión cómo ha sido el comportamiento de lo que hemos denominado como conciliación en sede judicial (sería interesante que los tribunales generaran una estadística a este respecto).

Podríamos estar conformes si decimos que en el periodo de 1992 a 2002²³ se atendieron y resolvieron por la vía conciliatoria ante la Procuraduría Agraria un total de 343,021, pero pudiéramos no estarlo totalmente, si señalamos que en este mismo periodo la conciliación en sus dos vertientes continúa sin ningún cambio, es como si se compara una fotografía de 1992 con una del 2004, nos daría-

²² Dato obtenido a manera de muestra con algunos abogados agrarios adscritos a varias delegaciones de la Procuraduría Agraria.

²³ Plan Sectorial Agrario 2001-2006. Secretaría de la Reforma Agraria. México, diciembre de 2001. p.69.

mos cuenta que la conciliación se encuentra regulada de la misma manera, sin evolución legislativa, que no hemos sido capaces de modernizarla, reorientarla, apropiarnos de ella, utilizarla como el mejor instrumento que tenemos para lograr una mejor convivencia en nuestro campo, como un instrumento de paz, de concordia, de estrechamiento de lazos y reconciliación entre hermanos.

Sin embargo cabe destacar que en la presente administración, como en ninguna otra, se han destinado recursos económicos para la atención y solución de conflictos agrarios, resolviéndose ocho de los catorce focos rojos, considerándose para su atención tres para el 2004, uno para el 2005 y dos para el 2006.²⁴ Asimismo, se tiene programado atender en los años que faltan a este sexenio, un total de 167 focos amarillos.²⁵ Existen también 193 de conflictos con dictamen positivo del Comité de Elegibilidad para ser atendidos en términos de los numerales 32 y 262 del Acuerdo Nacional para el Campo.²⁶

No creemos que sea la mejor solución que, ante un conflicto, el Gobierno tenga que sacar la chequera y comprar la tierra a quien sea dueño, para regularizarla a quien este en posesión, porque generaría un círculo vicioso de nunca acabar, significaría abrir la caja de pandora. Considero que se debe ser más selectivo con algunos asuntos, porque pudiéramos estar siendo rehenes de algunas organizaciones campesinas o falsos líderes que están lucrando con el conflicto o creando conflictos para obligar al Estado a que los atienda. Nos referimos sobre todo a los asuntos planteados en términos del numeral 262 del Acuerdo Nacional para el Campo.

²⁴ La suma de la tierra en conflicto de estos 14 asuntos asciende a 2.7 millones de hectáreas, con un promedio de 40 años de antigüedad cada conflicto y antecedentes de 518 muertos y 208 heridos. Fuente: Secretaría de la Reforma Agraria.

²⁵ Con un promedio de antigüedad del conflicto de 20 años y con un costo en pesos aproximado de \$1,518,654,490.00. Fuente: Secretaría de la Reforma Agraria.

²⁶ Para la atención de estos asuntos se dispone de un presupuesto de 300 millones de pesos. Fuente: Secretaría de la Reforma Agraria.

Algunas estadísticas de conflictos en materia agraria

Asuntos atendidos por la Procuraduría Agraria

Durante el periodo 1992 a 2003, las controversias agrarias recibidas por la Procuraduría Agraria alcanzaron la cifra de 631,314 asuntos,²⁷ de estos, 432,785 involucran derechos individuales, siendo las tres más importantes: las que surgieron por la posesión de una parcela con 33.4%; la sucesión de derechos ejidales y comunales 31.9%, y por la posesión de solares sujetos al régimen ejidal y comunal 11.71%. En 105,744 asuntos, se refiere a controversias entre sujetos y órganos de los núcleos agrarios y 55,789 asuntos de controversias que involucran derechos colectivos, de éstas, 32% se refiere a conflictos de límites entre ejidos y 22.1% por límites con terrenos de pequeños propietarios.

A continuación exponemos otros datos:

| Rubro | 2001 | 2002 | 2003 | Enero-abril 2004 |
|-----------------------|--------|--------|--------|------------------|
| Representación legal* | 37,682 | 38,248 | 36,600 | 13,677 |
| Conciliación* | 28,158 | 30,574 | 31,565 | 9,969 |
| Total: | 65,840 | 68,822 | 68,165 | 23,646 |

*Asuntos atendidos por la Procuraduría Agraria, ya concluidos. Fuente: Coordinación General de Delegaciones de la Procuraduría Agraria, avances del POA 2001-abril de 2004.

Asuntos atendidos por los Tribunales Agrarios

En el 2003 se recibieron 36,190 demandas en los 49 Tribunales Unitarios Agrarios. En igual lapso se resolvieron 34,147 asuntos, dentro de los que están incluidos expedientes de años anteriores. Asimismo, en el periodo 2001-2003 se recibió un total de 100,174 asuntos, de los cuales se han resuelto, incluyendo aquellos de los pasados años, 109,831.²⁸

²⁷ Dato al 21 de mayo de 2003. "Tendencias del Campo Mexicano". *Estadísticas Agrarias 2003*. Procuraduría Agraria, versión en CD. Se refieren tanto a asuntos atendidos por la vía conciliatoria como de representación legal.

²⁸ Informe de los Tribunales Agrarios, marzo de 2003, p. 8.
<http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/trans/INFORME2003.pdf>

Qué nos hace falta en materia agraria para fortalecer y evolucionar los métodos alternativos

La revisión que hicimos en los apartados II y III de este trabajo, no tiene otro propósito que el de allegarnos de elementos que nos sean útiles y que contribuyan a realizar un planteamiento viable en materia agraria, que se transforme en una propuesta legislativa que establezca métodos alternativos en materia agraria, que sean de avanzada y estén a la altura de las legislaciones más evolucionadas no sólo de América Latina, sino del mundo; creo que los campesinos se lo merecen.

Debemos transitar de la regulación de tres fracciones, en tres artículos en la Ley Agraria, a la creación de una **Ley que regule los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos Agrarios**. Con la elaboración del Código Procesal Agrario, que se trabaja con la mayor dedicación en distintos espacios y con diferentes propuestas,²⁹ estaremos privilegiando la solución de conflictos por la vía jurisdiccional, incluso no significaría otra cosa que la de nivelarnos —ponernos al corriente— con otras materias (penal, civil, mercantil, etcétera) donde habíamos estado rezagados, por la razón que un solo cuerpo normativo (Ley Agraria) regulaba la parte sustantiva y adjetiva, lo que provocaba que reiteradamente se tuviera que recurrir a la supletoriedad y con ello se atentaba con la autonomía del Derecho Agrario que, dicho sea de paso, es el único Derecho que es nuestro³⁰ (de México), las demás ramas del derecho nacieron en otras latitudes. El Código de Procedimientos Agrarios deberíamos de tenerlo desde 1992.

Estamos hablando que con la confección de este Código,³¹ alcanzaremos la normalidad respecto a otras materias, lo que nosotros

²⁹ Comisiones de Reforma Agraria de las Cámaras de Diputados y Senadores, CONACOSA y Comité Jurídico del Sector Agrario, Tribunales Agrarios y los Foros de Consulta de que se han realizado.

³⁰ Lo que conocemos como Derecho Agrario en México no existe en ningún otro país.

³¹ No estamos en contra de la creación del Código Procesal Agrario. La regulación de los Métodos Alternativos sobre todo los que lleva a cabo la Procuraduría Agraria, o el órgano que se establezca y el que llevarán a cabo mediadores-conciliadores privados, deben estar en otro cuerpo normativo, porque estos procedimientos no son parte del Derecho Procesal, estamos hablando de la conciliación extrajudicial. En el Código Procesal Agrario se puede regular la conciliación ante los tribunales agrarios, es decir, a lo que actualmente se refieren los artículos 185 fracción VI y 191 fracción I, ambos de la Ley Agraria.

proponemos es darle la posibilidad a todo sujeto agrario, que ante un conflicto pueda optar: por la justicia tradicional (la de los tribunales agrarios), o la justicia alternativa (la que se desarrolla con los métodos alternativos, conciliación y mediación). Allí es donde hace 30 años, en otras partes del mundo, se inició el debate y que ha hecho posible una basta producción legislativa en un sinnúmero de países que regulan a través de leyes especiales la mediación, la conciliación, el arbitraje, entre otros, como Métodos Alternativos de Solución de Conflictos. Lo que estamos planteando es insertar la materia agraria en estas grandes ligas.

Existe una propuesta en el trabajo que resultó ganador en el Certamen Investigación Agraria 2003,³² creo que es un planteamiento que debe tomarse en cuenta, no conozco otro que en forma similar —con el desarrollo de artículos— se haya planteado en nuestra materia, incluso tengo la sospecha, ojalá me equivoque, que esta temática fue poco abordada en los Foros de Consulta para Reformar el Marco Jurídico Secundario en Materia Agraria; en el que participamos en Guadalajara, sólo se presentó una ponencia al respecto.³³

Propuesta para crear una ley que regule los métodos alternativos de solución de conflictos agrarios

Quisiera compartir con ustedes algunos planteamientos generales, sin el desarrollo de articulado de la propuesta de Ley:

- a) La ley planteará la promoción de la paz en el campo, privilegiando el diálogo y la utilización de métodos alternativos como vías para la solución de conflictos agrarios.
- b) La ley establecerá la mediación y la conciliación obligatoria de conflictos, previo a la instauración del juicio agrario, en asuntos que la misma ley señale.³⁴

³² Ramírez Garibay, Jesús Manuel. "Propuesta para una reforma legal que fortalezca la conciliación, como medio alterno de solución de conflictos agrarios". Revista *Estudios Agrarios*, núm. 24, pp. 61-66.

³³ No se ha generado una estadística al respecto, al menos no que se encuentre abierta para su consulta al público.

³⁴ Cabe señalar que en Argentina encontramos dos leyes (24635 y 24573) que establecen la mediación y conciliación obligatoria en materia laboral, civil, mercantil y familiar. En Colombia, la Ley 23 de 1991 establece la conciliación obligatoria en materia laboral y de familia.

- c) La ley definirá claramente cuáles asuntos serán sujetos a los procedimientos de mediación y conciliación y en cuáles de ellos será obligatorio agotar estos procedimientos, previo al inicio de juicios agrarios.
- d) La ley regulará la mediación y conciliación como Métodos Alternativos de Solución de Conflictos Agrarios.³⁵
- e) Se propone la creación de un órgano especializado dependiente de la Procuraduría Agraria u otra institución nueva, que lleve a cabo los procedimientos de mediación y conciliación en la vía extrajudicial oficial.
- f) El órgano especializado que creará la ley contará con mediadores —conciliadores— que proporcionarán servicios de mediación y conciliación de manera gratuita.
- g) La ley establecerá qué instituciones privadas constituidas conforme a derecho, así como mediadores-conciliadores privados, ofrezcan los servicios de mediación y conciliación, a través del otorgamiento de la autorización para funcionar y la certificación que en lo individual se haga de los prestadores del servicio. Tanto la autorización como la certificación la otorgará el órgano especializado.
- h) La ley establecerá los requisitos que deberán reunir los mediadores-conciliadores, oficiales y privados.
- i) Se creará un registro de instituciones autorizadas para prestar los servicios de mediación y conciliación, así como uno especial de mediadores-conciliadores certificados. Esto lo llevará el órgano especializado.
- j) El acuerdo que se alcance por las partes en los procedimientos de mediación y conciliación, ante los mediadores-conciliadores adscritos al órgano especializado, será equiparable a cosa juzgada³⁶ y en caso de incumplimiento de alguna de las

³⁵ Puede incluirse también el arbitraje. No somos muy partidarios de esta figura, por lo menos no en materia agraria, porque nos lleva a los mismos resultados que una sentencia de un tribunal.

³⁶ Es muy posible que esto ocasione un serio debate entre algunos doctrinarios del Derecho, que afirman que la cosa juzgada sólo puede derivarse de un proceso jurisdiccional. En Colombia, el artículo 66 de la

partes, se tramitará su ejecución ante el tribunal agrario competente, en los términos que lo disponga el Código Procesal Agrario.

- k) Para que el acuerdo que se alcance en los procedimientos de mediación y conciliación ante mediadores-conciliadores privados adquiera el carácter de cosa juzgada, será necesario que los convenios se aprueben por el órgano especializado, en los términos que establezca la ley.
- l) La ley establecerá un marco tarifario para los mediadores-conciliadores privados.
- m) La conciliación ante los Tribunales Agrarios estará regulada en el Código Procesal Agrario, para lo cual se adscribirá a cada Tribunal un mediador-conciliador del órgano especializado.³⁷

Conclusiones

En estos momentos el centro del debate en materia agraria es la urgencia que se tiene para contar, cuanto antes, con un Código Federal de Procedimientos Agrarios, hacia allá se están concentrando los esfuerzos del Sector Agrario y CONACOSA. Las comisiones de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados y Senadores también hacen sus propias propuestas, sin dejar de advertir que también se trabaja sobre propuestas para reformar la Ley Agraria y otros ordenamientos jurídicos de la materia, sin tocar las disposiciones constitucionales. Lo que está muy poco abordado o incluso fuera del

Ley 446 de 1998, a la letra señala: “**Efectos. El acuerdo conciliatorio hace tránsito a cosa juzgada y el acta de conciliación presta mérito ejecutivo**”. En México el artículo 14 de la ley Estatal de Justicia Alternativa del Estado de Quintana Roo también lo prevé. De la misma manera lo hace el artículo 26 de la Ley Estatal de Justicia Alternativa del Estado de Guanajuato.

³⁷ Esta regulación debe hacerse en el Código Procesal Agrario, es decir, hay que mudar la fracción VI del artículo 185 al citado Código Procesal. Planteamos dos propuestas: una que se adscriba un mediador-conciliador ante cada Tribunal, para en el mismo órgano Jurisdiccional se agote el procedimiento. La segunda, es que el Código Procesal disponga que cuando exista juicio instaurado y en las partes haya el ánimo de la conciliación, se suspenderá el proceso y se remitirá a los contendientes al órgano especializado para que se agote el procedimiento de mediación y conciliación. De alcanzarse el acuerdo se le notificará al Tribunal para el archivo del expediente, de no darse, se regresará a éste para la continuación del juicio agrario.

debate, al menos esa es nuestra percepción, es la inclusión de métodos alternativos para la atención y solución de conflictos agrarios dentro de los cuerpos normativos sometidos a revisión.

Así como es urgente que contemos con un Código Procesal Agrario, también es necesario que cuanto antes iniciemos el debate, para que lo más pronto posible le demos a la materia agraria una **ley que establezca y regule Métodos Alternativos de Solución de Conflictos**, porque no podemos apostarle a que con el PROCEDE se acaben los conflictos, allí esta la estadística: los conflictos son cíclicos. Como dice la Dra. Nora Femenia, de la Universidad Internacional de Florida:

la existencia del conflicto está aceptada como una parte inevitable del funcionamiento social. La vida sin conflictos es una ilusión de corta duración, si existiera esta vida sin conflictos, estaríamos privados de las imprescindibles oportunidades para desarrollar nuestras habilidades. Se aprende a través y gracias al conflicto.”

Quisiera revisar con ustedes algunos datos, que considero se deben tomar en cuenta al tomar la decisión de legislar en la materia que estamos tratando:

En México en 1900, 90% de la población vivía en el campo, actualmente sólo 25% de la población reside en el campo. Según datos del Consejo Nacional de Población, los flujos migratorios de municipios rurales hacia los urbanos en el periodo 1995-2000, se estimaban en 407 mil personas por año. La migración neta hacia Estados Unidos de Norteamérica representa un movimiento anual aproximado de 300 mil personas, de las cuales 42.6% es de origen rural. En el campo se presentan los índices más altos de analfabetismo y los menores niveles educativos de sus habitantes. De los 3.5 millones de

titulares de la tierra, más de la mitad tiene una edad superior a los 50 años y, la quinta parte de ésta, supera los 65. Las dificultades económicas del campo se observan en el deterioro de los niveles de empleo e ingreso de la población rural. De las personas ocupadas en las actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras, 30% no recibe ingresos y 39% se ubica en el grupo con ingreso de hasta un salario mínimo. Sólo 5.2% obtiene ingresos superiores a los cinco salarios mínimos”.

El 60% de la propiedad social tiene, en promedio, menos de cinco hectáreas por persona. El producto generado del trabajo de esa superficie, no permite atender suficientemente las necesidades primarias de sus titulares y la de sus familias. En México, la mitad de quienes trabajan en el campo obtiene la mayor parte de sus ingresos por actividades realizadas fuera de sus parcelas. En promedio, en cada ejido viven 289 sujetos que no tienen acceso a la tierra.

Por último, comparto con ustedes este párrafo que me parece hermoso y que se refiere a la justicia, a esa justicia diferente que buscamos los que de un modo u otro participamos cotidianamente en las tareas de mediación y conciliación, no sólo en materia agraria sino en todos los conflictos relativos a nuestra naturaleza: La humana.

Dios siempre sale muy de mañana para buscarnos. Se levanta antes que nosotros y siempre nos está esperando con una nueva oportunidad, nos ofrece la vida y la justicia, el trabajo y la dignidad. Mientras el sistema rechaza a los trabajadores, Jesús los busca hasta encontrarlos. Y no lo hace para explotarlos, sino para hacerles justicia. La justicia de Dios es diferente. Muchas veces los pobres pelean contra los pobres. Es parte de su opresión. No saben construir puentes de amistad. Entre los pobres crece la hierba de la desilusión y la deslealtad. Se traicionan entre ellos. No son solidarios. Se fragmentan fácil-

mente. Y asumen los hábitos discriminatorios de los poderosos. Es por eso que los que tienen un empleo rechazan a los desempleados, los desempleados rechazan a los excluidos, y así se fabrican lazos de resentimiento y desconfianza. Dios rechaza estas actitudes y proclama el arreglo de lo que sea justo.³⁸

Bibliografía y hemerografía

Rousseau, Jean Jaques. *El Contrato Social*. Sarpe, Madrid, España, 1985.

Stella Álvarez, Gladys. *Resolución Alternativa de Conflictos. Estado actual en el panorama latinoamericano*. Fundación Libra. Buenos Aires, Argentina 1999.

Los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos en los procesos judiciales, experiencias argentinas. Página Web de la Organización de Estados Americanos.

Herrera Mercado, Hernando. "Estado de los métodos alternativos de solución de conflictos en Colombia". *Revista Jurídica Virtual*, núm. 1-año 1, 1 de mayo de 2003.

Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia. *Justicia para la Gente*. Colombia, junio de 1995.

Procuraduría Agraria. "Tendencias del Campo Mexicano". *Estadísticas Agrarias 2003*.

Versión en CD-ROM.

Manual del Procedimiento Conciliatorio. Procuraduría Agraria. México, 1997.

Manual del Procedimiento Arbitral. Procuraduría Agraria. México, 1997.

Ramírez Garibay, Jesús Manuel. "Propuesta para una reforma legal que fortalezca la conciliación, como medio alterno de solución de conflictos agrarios". *Revista Estudios Agrarios*, núm. 24, Procuraduría Agraria, México.

Tribunales Agrarios. *Informe de labores 2003*. México, marzo de 2003.

Secretaría de la Reforma Agraria. *Plan Sectorial Agrario 2001-2006*. México, diciembre de 2001.

³⁸ Reverendo Roberto Pineda. Pastor luterano en San Salvador, El Salvador.

LEGISLACIÓN INTERNACIONAL:

- Constituciones Políticas de Colombia, República Oriental del Uruguay y Ecuador.
- Leyes 24417, 24573 y 24635 de Argentina.
- Ley 23 de 1990; Ley 270 de 1996; Ley 446 de 1998; Ley 640 de 2001, todas de Colombia.
- Ley 7727 de Costa Rica.
- Ley de Arbitraje y Conciliación No 1770 de Bolivia.
- Ley de Arbitraje y Mediación No. 000.RO/145 del Ecuador.
- Ley No. 278 de Nicaragua.
- Ley No. 26.876 de Perú.

MÉXICO:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constituciones Políticas de los Estados de Guanajuato, Colima, Quintana Roo y Querétaro.
- Códigos de Procedimientos Civiles de los Estados y del Distrito Federal.
- Códigos de Procedimientos Penales de los Estados y del Distrito Federal.
- Leyes de Justicia Alternativa de Quintana Roo, Guanajuato, Colima, Querétaro.
- Ley de Mediación del Estado de Chihuahua.
- Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal.
- Ley Agraria.
- Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.
- Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

La Procuraduría Agraria y el desarrollo rural: el caso de un grupo de mujeres en la costa oaxaqueña**

El desarrollo rural implica la participación y corresponsabilidad de distintas instancias, al tiempo que la consolidación de la nueva cultura agraria es insoslayable en el agro nacional; en este sentido, la Procuraduría Agraria deberá continuar dando certeza y seguridad a los hombres y mujeres del campo para lograr este objetivo.

Introducción

Pensar en el desarrollo rural es imaginar mejores condiciones de vida para las personas que viven en y para el campo. Sin embargo, debemos aceptar que quienes hablan del desarrollo siempre son entes ajenos al campo y normalmente plantean como objetivos del desarrollo mejorar las condiciones de vida de los campesinos o, en su defecto, mejorar los procesos productivos para incrementar la producción y la productividad.

A la luz de estos dos objetivos, cuando a los campesinos se les trata de motivar para mejorar sus viviendas, acceder a los servicios de salud, agua entubada, que no siempre es potable, drenaje o letrinas, pisos de cemento, educación etc., es común escuchar como respuesta: ¿y para qué si así estamos bien? O cuando se les habla que por medio de la asociación podrían acceder a beneficios de créditos o apoyos al campo, cuando se les trata de convencer que existen técnicas para mejorar el aprovechamiento de sus recursos naturales, o que fortaleciendo sus asambleas de ejidatarios o comuneros y por medio de sus reglamentos o estatutos pueden obtener mayores beneficios para los integrantes de los núcleos agrarios,

* Actualmente se desempeña como subdelegado de Programas Especiales en la Delegación Oaxaca de la Procuraduría Agraria.

** Este trabajo concursó en el VII Certamen Investigación Agraria "Dr. Arturo Warman Gryj" 2004, habiendo obtenido Mención por parte del Jurado Calificador.

suelen contestar que ya no creen en el gobierno porque somos puras promesas, y nos preguntamos: ¿entonces qué quieren los campesinos?

Por lo anterior, se presenta una reflexión en torno a los intentos de la PA por incidir en los esquemas del desarrollo rural y, recordando la operación de las asambleas de certeza jurídica, que posteriormente dieron lugar a la operación del Indicador Empresas Rurales en Desarrollo (EMPRENDE), retomo la experiencia de una familia rural que durante varias décadas, mantuvo la creencia que sus tierras estaban registradas como pequeñas propiedades y una vez aceptado el régimen comunal de su predio intentan prevenir la invasión o despojo de sus últimas diez hectáreas con la operación de un proyecto productivo: inician pastura para ganado, continúan con árboles frutales y culminan con un proyecto de cría y comercialización de mojarra tilapia, amparados con la formación de un grupo de mujeres que solicita un crédito al FIFONAFE.

A partir de este ejemplo se intenta demostrar que la PA no está facultada para incidir directamente en eso que llamamos desarrollo rural, que en todo caso la Institución tiene facultades para hacer valer su papel de servidora y asesora de los campesinos en lo general, por eso tampoco le debería preocupar el qué hacer después del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), porque la PA surge con la clara misión de servir a “los hijos predilectos del régimen”, sin importar si se encuentran regularizados o no, o en caso contrario, deberíamos preocuparnos más por los integrantes de los núcleos no regularizados.

El caso de Oaxaca es preocupante porque de acuerdo con las tendencias del Comité Estatal del PROCEDE al cierre del programa en el 2006, casi o más de la mitad de la propiedad social, y principalmente comunal, quedará sin certificar, es por ello que en el trabajo se propone que la PA debe buscar los mecanismos de coordinación a nivel central para rescatar su papel de *Ombudsman* Agrario y, desde la Comisión Intersecretarial que exige la Ley de Desarrollo Rural

Sustentable, garantizar la participación del servidor agrario para opinar respecto al régimen de propiedad y condiciones legales de la asociación de los productores que requieran financiamiento para proyectos productivos.

Por lo anterior, el ensayo se estructura en tres apartados: en el primero se presenta en términos generales la presencia de la PA en la entidad recordando los principios inculcados por Arturo Warman, así como el intento por incidir en el desarrollo rural a partir del EMPRENDE, antes de presentar la distribución del territorio estatal según el régimen de propiedad y su potencial productivo. En el segundo sintetizo los elementos más importantes del municipio de Santa María Tonameca, que permiten contextualizar los esfuerzos de la familia Barquin como antecedente a la integración del Grupo de Mujeres “Las Charcas de la Esperanza”, y por último planteo la interrogante: ¿impulsar el desarrollo rural o consolidar la nueva cultura agraria?, para dar lugar a las conclusiones.

La Procuraduría Agraria en Oaxaca

Hablar o escribir sobre los retos de la Procuraduría Agraria sin tener la referencia de Arturo Warman implicaría olvidar los principios que le dieron origen, por ello el acuerdo por el cual se instituye el Certamen Investigación Agraria “Dr. Arturo Warman Gryj”, además de representar un merecido homenaje al fundador de nuestra institución, obliga a quienes en ella nos hemos formado a reflexionar constantemente sobre las tareas pendientes y los retos de la Procuraduría Agraria.

En este contexto retomo la síntesis que comenta Leopoldo Zorrilla Ornelas respecto a la visión que el entonces Procurador Agrario presentó a sus primeros colaboradores:

construir una Procuraduría sana, con personal calificado y que demuestre de manera sistemática y permanente su identificación con los propósitos y metas que el país nos ha fijado. En

segundo lugar hay que tener siempre presente que la Procuraduría Agraria es una institución al servicio de los campesinos mexicanos; ellos no vienen ni vendrán a pedirnos favores sino a exigirnos que cumplamos con nuestra obligación. En tercer término estableció las líneas generales de la estructura de la Procuraduría: una delegación en cada estado de la República, una residencia por cada 300 ejidos y comunidades y un visitador por cada 30 núcleos agrarios, en promedio [...] quienes deberían tener oficinas dignas, pero sin lujos, vehículos y equipos de cómputo.

Esa utopía de Warman se fue reproduciendo por lo menos hasta el X Curso para aspirantes a visitadores y abogados agrarios celebrado en la ciudad de Oaxaca en diciembre del 2002, del cual quien esto escribe fue egresado y por tal motivo desconoce la filosofía transmitida en cursos posteriores.

En éstos era clara la tendencia de inculcar en los aspirantes la necesidad de transformar la relación de los campesinos con las dependencias públicas, de ahí que sólo podían aspirar a formar parte de este reto profesionistas menores de 30 años, jóvenes recién egresados de universidades o tecnológicos interesados en la problemática del campo, y a partir de 1993 se inició la integración de las diez residencias que a la fecha existen en las diferentes regiones de la entidad.

El inicio sin duda respondió a las expectativas de Warman: en dos años la confrontación con el personal de la Secretaría Reforma Agraria era evidente, “los chamacos” de la PA se atrevían a señalar que la corrupción en el campo se tenía que terminar, que los campesinos no tenían que pagar por los servicios que recibían o que sus objetivos no respondían a los intereses de ningún partido político y se rechazaban las barbacoas que en algunos casos eran obligadas. Sin duda que el título de una de sus obras, *Y venimos a contradecir*, aplica perfectamente al papel de la PA en sus primeros años, fue un choque en contra de la forma de atender a los campesinos, se

defendía radicalmente la postura apolítica de la institución y la gratuidad de sus servicios, de tal manera que algunos sectores del Gobierno del estado tachaban al personal de campo como simpatizantes o militantes de partidos de oposición.

Siempre se tendrán buenos recuerdos del origen y para que nuestro pasado no sólo sirva para descalificar nuestro presente, a 12 años de haber surgido la PA y ante el anuncio del cierre del PROCEDE, resulta importante retomar los principios que le dieron origen para poder responder: ¿y después del PROCEDE qué?

El presente

Al plantear la pregunta quiero señalar que al término del sexenio anterior se pensó de igual manera concluir con los trabajos de regularización de la propiedad social, sin embargo fue retomado por la actual administración, por eso la pregunta sigue latente y las respuestas parecen encontrarse en los indicadores que se han venido incorporando al Programa Operativo Anual (POA).

El primer antecedente lo encontramos en un indicador que se operó en los años 2001, 2002 y 2003 denominado “Asamblea de Certeza Jurídica”, resaltando el interés de “apoyar a los núcleos agrarios para que obtengan los servicios de las instituciones y dependencias que atienden al campo, a fin de que accedan al desarrollo agrario, brindándoles asesoría”.

Con este indicador salió a relucir la falta de coordinación interinstitucional para la operación de sus programas y proyectos de trabajo, en los mejores casos los visitantes agrarios se ajustaron a las normas de operación del nuevo indicador, pero en el momento de convocar a las demás dependencias para responder a la demanda de atención de acuerdo con el potencial productivo, las dependencias no acudían o en su defecto los términos para la presentación de los proyectos productivos ya había vencido.

Con este indicador pocos proyectos fueron debidamente canalizados, destacando la coordinación con SAGARPA-ASERCA para la ges-

ción de proyectos Alianza para el Campo, los proyectos de tipo forestal que se apoyaron por CONAFOR y con el Consejo Estatal del Café.

Pese a los problemas para la operación de este indicador, de 36 asuntos que fueron programados en el POA 2002, para 2003 se planteó un total de 340 asambleas de certeza jurídica. Con esta modificación en el POA el personal operativo prácticamente se ve obligado a imaginar cómo cumplir con la meta y evitar alguna responsabilidad administrativa al no ajustarse al procedimiento establecido para dicho indicador.

Para ajustarse al procedimiento y reglas de operación, el personal operativo vinculó las asambleas de certeza jurídica a las actividades de organización agraria, de tal manera que, tomando como principio que la certeza jurídica en las tierras se lograba con el PROCEDE, se retomó la atención integral de los núcleos agrarios de forma que en aquellos en donde no fue posible apoyar la gestión ante otras dependencias para impulsar el desarrollo rural, la PA se concretó a consolidar los cinco instrumentos de organización agraria en núcleos certificados: Libro de Contabilidad, Libro de Registro, Listas de Sucesión, Reglamento Interno y se tomaba como eje de su aplicación la actualización de los órganos de representación.

Sin duda que la experiencia no fue grata para la institución porque los objetivos no se cumplieron, es decir, que no hubo posibilidad de propiciar alternativas para el desarrollo rural viéndonos limitados a la organización interna de los núcleos o a canalizar ideas de proyectos productivos a otras dependencias estatales o federales.

A partir de 2004 el indicador Asambleas de certeza jurídica no aparece en el POA pero se incluyen dos nuevos: Grupos de Trabajo y Empresas Rurales en Desarrollo (EMPRENDE), los cuales tienen la misma orientación que las asambleas de certeza jurídica; para el presente trabajo sólo retomo el segundo.

Las Empresas Rurales en Desarrollo (EMPRENDE) ¿visión de futuro?

De acuerdo con el Manual de Operación de este indicador, el Programa Sectorial Agrario 2001-2006 en su apartado 6 referente a Programas, considera a EMPRENDE “como un programa de innovación, consigna como una de las líneas de acción, el promover la integración productiva de los sujetos agrarios y el aprovechamiento sostenido y sustentable de los recursos naturales, buscando nuevas alternativas para la producción [...] mediante la participación de la iniciativa privada y demás instituciones gubernamentales que disponen de programas y fondos para la implementación de proyectos productivos en el campo”.

Teniendo como objetivo general “atraer flujos de inversión privada en el campo [...] mediante la detección de ideas de inversión rentables, elaborando sus perfiles de inversión y promoviendo la asociación”, el programa se plantea a nivel nacional para operar en aquellos núcleos agrarios que tienen su tierra regularizada y certificada por el PROCEDE, en donde la PA ofrece “la identificación de ideas de inversión [...] o a propuesta de los mismos sujetos agrarios, formular y evaluar perfiles de inversión, promoverlos ente los inversionistas privados, instituciones financieras y/o gobiernos estatales, para obtener los recursos económicos necesarios para su desarrollo”.

Con esta perspectiva de trabajo el personal operativo en el estado de Oaxaca se pregunta: ¿Cómo lograr la asociación entre la iniciativa privada con “los hijos predilectos del régimen” si 70% de la propiedad social aún no está certificada por el PROCEDE? ¿Cómo consolidar este programa donde “las actividades inmobiliarias, agroindustriales, extractivas, comerciales o de servicios tendrán mayor preferencia y, en menor medida, se evaluarán ideas de inversión con actividades para la producción pecuaria, forestal o agrícola que impliquen invertir en capital de trabajo de una empresa”?

Como respuesta a estas preguntas planteo que la Procuraduría Agraria en el estado de Oaxaca aún mantiene serias dificultades

para culminar con el proceso de certificación de las tierras ejidales y comunales, de ahí la necesidad que tiene la institución de modificar la forma de planear y programar la distribución de metas anuales, de tal forma que si la proyección es culminar las actividades del PROCEDE en marzo del 2006, todas las acciones se concentren en el reto de lograr por lo menos la certificación de 50% de la propiedad social y, a partir del caso presentado, señalar cuáles podrían ser en el futuro las acciones propias de la Institución en el desarrollo rural integral.

La propiedad de la tierra y potencial productivo en el estado de Oaxaca

Ajustándonos a las cifras que presenta el Comité Estatal del PROCEDE, el territorio oaxaqueño comprende 9 millones 536 mil 400 hectáreas y, de acuerdo con los datos a mayo del 2004, 7 millones 662 mil 101 ha se encuentran bajo alguna modalidad de propiedad social ya como comunidades o como ejidos y la diferencia de 1 millón 874 mil 299 hectáreas se integra con la pequeña propiedad, propiedad federal e incluso terrenos nacionales y superficies en proceso de definición ante los Tribunales Agrarios. De lo anterior se precisa que de la propiedad social, 6 millones 020 mil 956 hectáreas corresponden a comunal y 1 millón 641 mil 145 hectáreas a ejidal, es decir, que más de la mitad del territorio oaxaqueño es propiedad de comuneros.

Valorando los avances de la regularización de la propiedad social y de acuerdo con las cifras obtenidas del PROCEDE, al mes de mayo del 2004 se había certificado un total de 715 núcleos agrarios, quedando pendientes de certificación 820. De acuerdo con la superficie, en el periodo 1993-mayo del 2004 se logró la certificación de 1 millón 781 mil 829 hectáreas, en consecuencia, se encuentran en situación irregular 5 millones 880 mil 272 hectáreas de propiedad ejidal o comunal, es decir que en 11 años de actividades se logró la regularización de 23% de la propiedad social y resta 77% de la misma.

Atendiendo al uso potencial de la tierra, en la página WEB del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), se informa que de acuerdo con el uso agrícola, 69.45% del territorio estatal no es susceptible a la agricultura, de tal suerte que sólo 30.55% de la superficie es apta para esta actividad. Destacando que en este porcentaje se incluye sólo 11.71% como superficie apta para mecanización continua y 8.32% para actividades agrícolas con tracción animal continua.

Si revisamos el potencial para el uso pecuario, en la misma página encontramos que sólo 13.51% no es apta para el uso pecuario, sin embargo debe hacerse notar que de 86.49% de la superficie estatal registrada como apta para actividades pecuarias, 60.94% se considera para el aprovechamiento de la vegetación natural únicamente por el ganado caprino y sólo 11.92% para el desarrollo de praderas cultivadas.

En este sentido, considero que la Procuraduría Agraria no puede o no está en condiciones de enfocar su atención al desarrollo rural cuando no ha logrado revertir la problemática agraria existente en casi tres cuartas partes de la propiedad social o cuando no tiene un diagnóstico claro del potencial productivo de la entidad; por el contrario, debe partir de las condiciones reales y plantearse objetivos claros que permitan consolidar el proceso de certificación de las tierras. Al mismo tiempo puede mantener su misión como asesora legal, gestora o promotora de la asociación de los productores que garantice la viabilidad de los proyectos en función de la legalidad que debe imperar en la propiedad social.

La participación de la Procuraduría Agraria en el Desarrollo Rural Integral no debe plantearse para el caso oaxaqueño duplicando funciones propias de las dependencias del sector agropecuario (SAGARPA-SEDAF), forestal (SEMARNAT-CONAFOR-PROCYMAF), minero o para el desarrollo social como SEDESOL o CDI porque no se cuenta con la experiencia ni los conocimientos propios para la elaboración de los proyectos productivos o de los perfiles de inversión, el esque-

ma favorece una relación de dependencia de la PA con las dependencias estatales y/o federales dedicadas a impulsar el desarrollo rural o instituciones educativas; el futuro de la PA no puede proyectarse a una situación de dependencia, por el contrario, debe consolidarse como la defensora de los sujetos agrarios y su papel en la búsqueda del desarrollo rural limitarse a la asesoría legal, a la organización agraria, a la capacitación, gestión y constitución o consolidación de las figuras asociativas que garanticen el éxito de los proyectos productivos. En este sentido, espero que el caso que se presenta sirva como argumento de lo anterior.

Santa María Tonameca y el desarrollo rural

Santa María Tonameca es uno de los 570 municipios que integran la entidad oaxaqueña, abarca una superficie de 541.28 km² que equivalen a 54,128 hectáreas, de las cuales 24,271.91 corresponden a la comunidad de Santa María Tonameca y 29,856.86 a la de San Francisco Cozoaltepec, sin considerar la posible exclusión de pequeñas propiedades del Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales de ambos núcleos.

De acuerdo con los datos de población del año 2000, el municipio de Santa María Tonameca contaba con una población de 20 mil 228 habitantes, destacando como principales localidades la cabecera municipal con 1 mil 297 habitantes, San Francisco Cozoaltepec con 1 mil 482 habitantes y San Isidro Bajos del Palmar con 681 habitantes.

Atendiendo únicamente a la tenencia de la tierra, los comuneros con derechos vigentes en el municipio de Santa María Tonameca sumarían un total de 2 mil 363, de los cuales 1 mil 168 corresponden a Tonameca y 1 mil 195 a Cozoaltepec, y si consideramos que la población de 18 años y más que registra este municipio es de 12 mil 697 ciudadanos, se concluye que por lo menos 10 mil 325 personas mayores de 18 años potencialmente estarían demandando el acceso a la tierra.

A partir de este análisis estadístico, es posible entender que al seguir impulsando el desarrollo rural sin atender el régimen de la tenencia de la tierra, se continúan generando procesos viciados, porque los productores que tienen en posesión terrenos comunales, al no acreditar la calidad de comuneros, se ven obligados a gestionar ante los órganos de representación constancias de posesión no avaladas por las asambleas o, en el peor de los casos, a tramitar escrituras ante notarios públicos por tratarse de comunidades no regularizadas.

San Isidro Bajos del Palmar

Esta localidad se encuentra ubicada a orillas de la carretera federal Pochutla-Puerto Escondido, aproximadamente a 20 kilómetros de la cabecera distrital de San Pedro Pochutla, a 51 de Puerto Escondido y a 65 de las Bahías de Huatulco, con 681 habitantes las familias de este lugar no tienen claridad respecto a la relación con la tenencia de la tierra; la mayoría cuenta con escrituras privadas.

Es en la década de los noventa del siglo pasado cuando la defensa de los terrenos comunales cobra fuerza. Esto a raíz de un juicio agrario que la comunidad, por conducto de sus órganos de representación, instaura en contra de una empresa que con una inversión de varios millones de dólares pretendía impulsar un proyecto de producción de camarón. La empresa había adquirido los terrenos de una de las familias de la localidad, quienes ostentándose como pequeños propietarios no tuvieron problemas para la enajenación de los terrenos comunales, que durante décadas habían tenido en posesión. Sin embargo, al iniciar los trabajos que implicaban la afectación de manglares varios comuneros se opusieron y como consecuencia se inició el proceso legal que culminó con la restitución de las tierras a favor de la comunidad y, en consecuencia, el ambicioso proyecto no se ejecutó.

Los principales cambios en San Isidro Bajos del Palmar

En este contexto las familias campesinas enfrentan la actual crisis existente en el campo oaxaqueño. Hasta la década de los setenta todo el municipio de Santa María Tonameca se encontraba incomunicado de San Pedro Pochutla como cabecera de distrito, así como de Puerto Escondido, Puerto Ángel y Bahías de Huatulco, lugares a los cuales se tenía acceso por medio de caminos de terracería o de herradura.

Es en la década de los ochenta cuando la localidad de San Isidro registra la comunicación con los principales centros urbanos y comerciales de la región gracias a la construcción de la carretera costera en su tramo Puerto Escondido-Salina Cruz, que permitió acceder fácilmente a polos de desarrollo turístico como Acapulco, Puerto Escondido y Salina Cruz.

Aún en la década de los setenta las familias campesinas en esta localidad vivían de la agricultura y ganadería como principales actividades productivas, las cuales eran combinadas con la pesca y caza como actividades complementarias. Las tierras estaban en poder de unas 20 familias que en el periodo 1880-1910 abrieron tierras al cultivo, éstas utilizaban medieros, cuyas familias completas también se establecieron en esta naciente ranchería.

Entre 1970 y 1992 el proceso de Reforma Agraria permitió que ante el temor de ser invadidos en las supuestas pequeñas propiedades, las familias que se ostentaban como tales comenzaron a vender sus terrenos de cultivo con los propios medieros o con personas que se avecindaron, provenientes de la misma región o de los valles centrales de Oaxaca.

Entre 1880 y 1979 la localidad de San Isidro no registró una población mayor de 100 habitantes, pero entre 1980 y el 2000 se registra un incremento en la población que la coloca con 681 habitantes. Este crecimiento de la población está facilitando la división de parcelas originada por enajenaciones de las mismas o por la transmisión de derechos de posesión entre padres e hijos.

Actualmente las familias se dedican principalmente a la agricultura y ganadería, en donde la papaya es uno de los productos que mejor colocación tienen en el mercado, el algodón y cacahuete son cultivos que sólo se mantienen en la memoria colectiva, la copra no es rentable o las palmas se encuentran plagadas y la pesca es cada vez más difícil por la contaminación del río que corre a la orilla del poblado.

Las alternativas de desarrollo rural en San Isidro del Palmar

En este proceso de transformación de la economía campesina, la comunidad de Tonameca y en particular San Isidro del Palmar, se encuentra ante una complicada situación: ¿De qué manera conservar las tierras sin el temor de ser despojados? o ¿para qué conservar las tierras si los procesos productivos implican mayores costos que los ingresos derivados de la producción?, en el peor de los casos, ¿será necesario abandonar las tierras, reintegrarlas a la asamblea de comuneros o ceder los derechos de posesión por unos cuantos pesos?, y siendo optimistas, ¿será posible generar procesos productivos que no sólo permitan la subsistencia de las familias involucradas, sino que al mismo tiempo éstas se capitalicen y tengan opciones de competir el mercado regional y estatal?

Las respuestas se intentan encontrar en el caso de una familia de San Isidro que durante más de 100 años conservó y trabajó sus tierras ostentándose como pequeños propietarios y a la fecha sólo mantiene la posesión de diez hectáreas en donde desarrollan un proyecto de cría y comercialización de mojarra tilapia. El ejemplo no sólo recupera el esfuerzo que ha implicado a las familias ajustarse a los nuevos tiempos de la economía mexicana, sino además señalar la necesidad de ajustar la Ley Agraria para garantizar la seguridad en la tenencia de la tierra para aquellos campesinos cuyas tierras quedarán sin regularizar.

El origen de la posesión de Andrés Barquin

A principios de la década de 1890 un español de nombre Manuel Barquin abrió tierras al cultivo en lo que hoy se conoce como San Isidro del Palmar; cuentan sus descendientes que este señor introdujo ganado y como arriero se dedicaba a comercializar el maíz teniendo como puntos más distantes Jamiltepec, pasando por Puerto Escondido y San Pedro Mixtepec, así como Miahuatlán, cruzando Pochutla y Candelaria.

En 1915 “el español” adoptó a un niño de nombre Francisco quien posteriormente era identificado como “Chico Barquin”, en referencia “al español” a quien le auxiliaba en sus actividades agrícolas y comerciales. Pese al éxito obtenido en estas actividades, “el español” abandonó el rancho dejando en su testamento todas las propiedades a su hijo adoptivo quien se casó con Damiana Salinas en 1930, los cuales tuvieron dos hijos.

Los hijos no trabajan los terrenos porque la hija se casa en 1956 y se traslada a vivir a Pochutla, por su parte Andrés se casa en 1957 y su familia vive en San Isidro. Este último en 1960 emigra “del rancho” para buscar fortuna en Ocotlán, Oaxaca, en donde instala una paletería, luego se traslada a Acapulco, Guerrero, y Juchitán, Oaxaca, en donde se desempeña principalmente como despachador de los autobuses Fletes y Pasajes, regresando a Pochutla en 1973.

El regreso de Andrés a San Isidro en nombre de don Chico Barquin genera algunos problemas, intenta una renta más justa para aquellos casos en donde el arrendatario obtenía dos cosechas al año en las parcelas ubicadas cerca del río o al reclamar mayor producto de la media. Situación que confronta al hijo con los medieros, arrendatarios o incluso antiguos trabajadores de la familia que ahora se encontraban en posesión de las parcelas. Lo anterior se complica cuando el hijo intenta el respaldo de sus padres para mejorar la relación económica en torno al uso de las parcelas y “los viejos” solicitan al hijo evitar problemas y respaldan a quienes trabajan las tierras.

Desde 1975 Chico Barquin, por su estado de salud, es llevado a vivir a Pochutla y las tierras dejan de ser cultivadas directamente y son arrendadas o trabajadas a medias, situación similar sucede con el ganado. Chico Barquin muere en 1979 y su esposa en 1996, quedando entre sus dos hijos las posesiones y ganado existentes en San Isidro.

En 1986 la comunidad de Santa María Tonameca obtiene su Resolución Presidencial, quedando incluidas las tierras que desde 1890 “el español” abrió al cultivo y que a la muerte de Chico Barquin quedaron en posesión de sus dos hijos. Con la Resolución Presidencial y el apoyo del Comisariado de Bienes Comunales, uno de los medieros de Andrés Barquin se niega a entregar “la media” en uno de los terrenos y reclama como suyo el terreno conocido como “La Redonda”. Andrés intenta recuperar el terreno, contrata abogados y pese a todos sus intentos no consigue la restitución y su compadre se queda con el terreno. A pesar de ello, Andrés continúa pagando su boleta predial hasta 1996 cuando se convence que todas las tierras son comunales y los contratos de compra-venta derivados del testamento que “el español” dejó a su padre son nulos.

Respecto al ganado que tenía a medias, en una de las visitas que hizo en 1986 al familiar que las cuidaba, le informó que sólo quedaban siete cabezas de ganado, lo cual generó serios problemas entre ambas familias culminando con la venta de los siete animales, llegando así a su fin la actividad ganadera iniciada por el “español”, continuada e incrementada por Chico Barquin.

Con la venta del ganado y la mayor parte de parcelas, en la familia de Andrés Barquin inicia la crisis por la sobrevivencia, de los diez hijos en 1990 sólo tres habían terminado su carrera en la ciudad de México, tres más se encontraban estudiando en la misma ciudad y los cuatro restantes cursaban la primaria o secundaria en Pochutla. Es en 1990 cuando el hijo mayor, como médico veterinario, se opone a la venta de la última parcela que le quedaba a la familia, con una superficie de diez hectáreas y con gran potencial

productivo por encontrarse a unos metros de la carretera federal Pochutla-Puerto Escondido e incluidos dos estanques naturales de agua con una superficie aproximada de una hectárea cada uno.

Con la oposición del médico veterinario, la familia conserva a la fecha las diez hectáreas de terreno, para lo cual se vieron obligadas a gestionar en 1999 ante el Comisariado de Bienes Comunales la constancia de posesión del terreno comunal, rompiendo con ello la ilusión de más de 100 años de la supuesta pequeña propiedad y reconociendo en el certificado como miembro de la comunidad de Santa María Tonameca, que ampara la calidad de comunero, de Andrés y sus dos primeros hijos, y es en 2003 cuando el FIFONAFE autoriza un crédito para que en este terreno se desarrolle un proyecto de cría y comercialización de mojarra tilapia.

El Grupo de Mujeres “Las Charcas de la Esperanza”

Entre 1995 y 1997, para evitar problemas con la comunidad y prevenir una invasión o despojo, la familia Barquin intentó sembrar pasto para ganado, el cual aún permanece en algunas fracciones del terreno, sin embargo al no vivir en la población, por las noches el ganado se introducía o lo introducían y no fue posible concretar un proyecto ganadero.

En 1997 fueron sembradas más de 200 plantas de mango y varias decenas de plantas de plátano alrededor de la “charca de agua”, las cuales al estar en producción y no vivir nadie en el terreno generó que el producto al principio fuera robado. En 1999, con el apoyo de SEMARNAT de manera rústica y aprovechando los dos estanques naturales de agua inician la producción de mojarra tilapia, sembrando 15 mil alevines o crías obtenidas de manera gratuita en Jalapa del Marqués Oaxaca, sin embargo la falta de asistencia técnica generó el descuido y no hubo vigilancia del crecimiento de las mojarra.

A casi un año del depósito de las crías, en el primer trimestre del 2000 en una de las visitas al terreno, los vecinos informaron que

algunas personas se metían de noche a pescar y que había bastantes mojarra, lo cual comprobaron cuando Andrés y su hija Damiana se metieron a pescar y cuentan que al ir caminando pisaban a las mojarra de tantas que se habían reproducido.

De esta manera, durante 2000 y 2001 la familia logró la comercialización de más de dos toneladas de mojarra sin la necesidad de invertir en infraestructura ni alimentos, sin embargo la demanda existente motivó a la familia a pensar en una producción más intensiva.

En diciembre de 2001 la familia acordó mejorar el sistema de producción para lo cual se intentó contar en primer lugar con la asesoría del ICAPET, dependiente del Gobierno del estado de Oaxaca, hubo comida y buenos deseos para el proyecto, sin embargo no se concretó la asesoría técnica, tampoco se elaboró el proyecto para la gestión del financiamiento y todo el año 2002 la familia se quedó con los buenos deseos habiendo erogado algunos recursos para la constitución de una Sociedad de Producción Rural y la obtención del Registro Federal de Causantes.

A finales de diciembre de 2002 la familia conoce los programas del FIFONAFE e inician los trámites para la obtención de un crédito para el proyecto de cría y comercialización de mojarra tilapia; se ven obligados a prescindir de la Sociedad de Producción Rural y ante la existencia de sólo tres mujeres dentro de la misma, incorporan a dos mujeres ajenas a la sociedad inicial, una de ellas con la claridad de que sólo participaría como apoyo a la gestión del crédito y otra con la esperanza de obtener ingresos económicos una vez que se consolidara.

El Grupo de Mujeres se integra en febrero del 2003, con el apoyo del FIFONAFE en la ciudad de Oaxaca se logra la estructuración del proyecto, sin embargo en junio del mismo año los estanques quedan invadidos de tule, planta acuática que cubrió las dos hectáreas que abarcan los dos estanques naturales de agua. Una vez recibidos los apoyos en el mes de junio, el compromiso del primer pago era para diciembre de 2003 y el segundo para junio de 2004.

Ante esta emergencia se reestructura el proyecto y en lugar de utilizar las jaulas en los estanques naturales se proyecta la construcción de tres estanques rústicos.

Entre agosto de 2003 y junio de 2004 el grupo de mujeres se dedica a la construcción de los estanques rústicos, pero ante el tipo de suelo no es posible controlar la filtración del agua y se ven en la necesidad de impermeabilizarlos con la utilización de plástico, lo cual se logra hasta julio de 2004.

Garantizado el suministro de agua y solicitados los alevines, el grupo de mujeres iniciará la engorda de mojarra a partir del primero de agosto de 2004, es decir un año después de la proyección inicial, por tal motivo solicitaron también la reestructuración del crédito para que el primer pago al capital se realizara en diciembre de 2004 y no en junio del mismo año. Además de lo anterior tendrán que reestructurarse porque las dos mujeres ajenas a la familia ya no participan en las actividades del proyecto y, por las reglas de operación, el FIFONAFE exige que por lo menos el grupo se integre con cinco mujeres.

¿Impulsar el desarrollo rural o consolidar la nueva cultura agraria?

Para tener una visión respecto al futuro de la Procuraduría Agraria, debe reconocerse que desde su origen y por mandato de Ley, la institución tiene funciones de Servicio Social y su principal encomienda es la defensa de los derechos de los sujetos agrarios, planeando y desarrollando sus actividades bajo cinco programas de trabajo: **1. Procurar justicia** (incluye: conciliación, arbitraje, representación legal, gestión administrativa, quejas y denuncias); **2. Ordenar y regular la propiedad rural y urbana** (actividades para incorporar tierras al desarrollo urbano); **3. Proporcionar asesoría jurídica** (organización agraria básica, contratos de enajenación, parcelas con destino específico, figuras asociativas, contratos para el uso y aprovechamiento de las tierras y, a partir del 2004, Grupos de Trabajo y EMPRENDE); **4. Capacitación a sujetos agrarios**, y **5. Capacitar a**

servidores públicos. Éstos en los últimos años han quedado integrados por el POA en 27 indicadores para soportar un total de 44 acciones, sin considerar las asistencias a las asambleas ni las convocatorias emitidas por la Institución que en los últimos años se han dejado fuera del POA.

En este contexto general, ¿cuál sería el fundamento legal de la participación directa de la Procuraduría Agraria en el desarrollo rural a partir del indicador EMPRENDE?, buscando una respuesta en la Ley Agraria y, en el Reglamento Interior de la PA (RIPA), quiero entender que solo se le faculta para coordinar acciones con otras dependencias, tal como se establece en el artículo 17 del RIPA que señala las facultades de la Coordinación General de Programas Interinstitucionales:

Fracción IV. Participar en los programas gubernamentales destinados a:

- a) Brindar atención a grupos y comunidades indígenas, jóvenes y mujeres campesinas, jornaleros agrícolas y avecindados, así como concertar el apoyo de los sectores social y privado en su beneficio.
- b) Asesorar a los núcleos de población agrarios en la organización jurídica de las unidades de producción de las parcelas escolares, de las destinadas a granjas agropecuarias o de industrias rurales de la mujer campesina, y de las reservadas al desarrollo integral de la juventud.

Fracción VI. Planear, conducir y supervisar, en coordinación con otras instituciones del sector, las acciones relacionadas con la organización interna de los núcleos de población agrarios, así como asesorarlos en la incorporación de tierras ejidales y comunales a proyectos inmobiliarios y productivos cuando estos así lo soliciten.

Y el artículo 22 del mismo reglamento, referente a las facultades de la Dirección General de Organización Agraria, dice:

Fracción V: Asesorar a los ejidos y comunidades a fin de que la incorporación de sus tierras al desarrollo urbano, así como a otros proyectos productivos, se haga con apego a la Ley y cuidando los intereses de dichos núcleos de población agrarios. Fracción XI: Participar en programas institucionales que fortalezcan el desarrollo integral de los núcleos y los sujetos agrarios.

Como podemos observar, ni la Ley Agraria ni el RIPA facultan a la institución para promover directamente el desarrollo rural, sus actividades están centradas en la asesoría para la asociación, organización y/o aportación de sus tierras a proyectos productivos, siempre como la vigilante del cumplimiento de la Ley Agraria en beneficio de ejidatarios y comuneros, de ejidos y comunidades o de campesinos en general; siendo congruentes con lo anterior, tanto la Ley Agraria como el RIPA sólo le facultan a la PA a participar en programas institucionales o a coordinarse para concertar la inversión privada o pública.

En este contexto considero que no debe preocupar a la Institución si el PROCEDE culmina con el presente sexenio, lo que debe preocuparle es cómo le vamos a responder a los núcleos agrarios, a los poseedores de terrenos ejidales y comunales que al cierre del programa no hayan regularizado sus tierras, ese es el reto de la Institución, porque la Ley Agraria está considerada únicamente para núcleos regularizados y, para el caso de Oaxaca, la tendencia más favorable es que la mitad de la superficie de propiedad social quedará sin regularizar.

La visión de futuro de nuestra Institución debe seguir siendo la de Warman: una institución al servicio de los campesinos y que no viva de los campesinos, honesta, transparente, que obre de buena fe, no requiere elaborar proyectos productivos ni perfiles de inversión, debe estar preparada para vigilar que todo proyecto productivo en donde participen ejidatarios o comuneros, posesionarios o poseedores de terrenos ejidales o comunales, sus estatutos

o reglamentos, sus actas constitutivas, las aportaciones de sus tierras, se realicen con apego a la Ley Agraria en beneficio de los dueños de la tierra.

El caso que se presenta del Grupo de Mujeres es representativo de lo que ha dejado de hacer nuestra Institución, pero también permite visualizar su futuro; no es posible que a 12 años de su creación todavía existan personas que no logren diferenciar los tipos de propiedad, que los comuneros sigan defendiendo sus posesiones como pequeños propietarios, que la mancha urbana siga avanzando sobre la propiedad social y no tengamos capacidad de respuesta, que los trámites para la constitución de las inmobiliarias ejidales o para la aportación de las tierras de uso común sean los principales obstáculos para caer en la ilegalidad, que las familias campesinas, para acceder a los créditos o apoyos destinados a los proyectos productivos, se vean obligadas a asociarse con personas que no tienen los mismos objetivos, que sigamos permitiendo que algunas organizaciones campesinas o líderes de las mismas sigan utilizando a los “hijos predilectos del régimen” para acceder a los apoyos públicos “robándoles” parte del presupuesto o todo para sus propios beneficios, dejando en segundo término la posibilidad del desarrollo rural.

¿Por qué tratar de incidir en la elaboración de perfiles de inversión o de intentar sumarse a las tareas directas del desarrollo rural cuando aún no hemos sido capaces de alcanzar nuestra misión inicial? ¿Por qué no pensar que la PA está obligada a participar en los programas para el desarrollo rural y que la Ley para el Desarrollo Rural Sustentable es el marco legal para ello?

No se trata por lo tanto de rechazar un indicador o programa, el caso del Grupo de Mujeres que se expone permite entender que un proyecto por mínimo que sea pasa por múltiples circunstancias, si un proyecto familiar que puede ser exitoso arranca de la necesidad de conservar la posesión y ello le permite avanzar pese a los problemas enfrentados, ¿cuáles serían los obstáculos para que la PA incida en el éxito de los mismos?

Entre los factores que impiden el éxito de los proyectos se encuentra la falta de coordinación entre las dependencias públicas, es común que se otorguen los apoyos del gobierno estatal o federal para el desarrollo de los proyectos productivos al campo y quien los otorga nunca se entera si los beneficiados tienen tierras, si la calidad de las mismas responde al proyecto y/o al régimen de propiedad con el que se ostentan; estos casos comúnmente ocurren bajo presión y se otorgan los apoyos por compromisos políticos.

Si la PA pudiera incidir en este aspecto respondería estrictamente a sus principios rectores que le dieron origen, la PA en el futuro inmediato está obligada a encontrar los mecanismos de coordinación que exige la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Esto, para que todo recurso económico destinado a proyectos productivos en el campo cuente con la opinión de la institución respecto a la legalidad de la figura asociativa, sus estatutos o reglamentos y sobre todo respecto a la posesión de las tierras donde se contempla el desarrollo del proyecto.

Por la cercanía con los campesinos, la PA está en condiciones de diagnosticar e impulsar algunos proyectos productivos, pero su objetivo no puede ser el apoyo técnico, sino la asesoría legal para la asociación, la gestión de la asesoría técnica y, sobre todo, el aval ante los inversionistas privados o públicos de la viabilidad y rentabilidad de los proyectos.

Para lograr lo anterior, la PA tendrá que gestionar a nivel central su inclusión directa en la comisión intersecretarial y al interior de ella proponer, hasta lograr, que en la validación y previa autorización del financiamiento o apoyos sociales a los proyectos productivos por cualquier productor de algún núcleo agrario, la PA tenga que opinar sobre dos aspectos fundamentales: a) Si quienes promueven son sujetos con derechos agrarios vigentes y su relación directa con los predios a utilizar para los proyectos y b) Si las actas constitutivas, reglamentos o estatutos de las figuras asociativas o grupos de trabajo se ajustan a la Ley Agraria o a las reglas de operación de los

programas correspondientes. Deberá también valorarse si cuando se trate de pequeñas propiedades la PA pudiera opinar si el predio no se encuentra enclavado dentro de algún núcleo agrario.

Desde mi perspectiva, ésta debe ser la participación de la PA en las tareas a desarrollar para que la ilusión del desarrollo rural integral se acerque a la realidad, porque la PA es posiblemente la única institución pública capacitada, operativa y moralmente, para señalar con objetividad en qué condiciones se encuentran las principales columnas de todo proyecto productivo: **la propiedad y la organización**; si estos dos factores siguen descuidándose los recursos públicos seguirán canalizándose al campo sin ninguna garantía de éxito.

A la PA, por tanto, no le debe preocupar que hará después del PROCEDE, porque la institución no nació en función del programa de regularización, nació como la defensora de los campesinos y asumiendo con responsabilidad tal principio rector, está obligada a defender la propiedad de ejidatarios o comuneros, a propiciar la asociación de los mismos con vecindados o la iniciativa privada, y su vínculo con el desarrollo rural se encuentra en la Ley de Desarrollo Sustentable para lo cual podrá hacer valer los siguientes artículos de dicha Ley:

1. La presente Ley es reglamentaria de la Fracción XX del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es de observancia general en toda la República.

2. Son sujetos de esta Ley los ejidos, comunidades y las organizaciones o asociaciones de carácter nacional, estatal, regional, distrital, municipal o comunitario de productores del medio rural, que se constituyan o estén constituidas de conformidad con las leyes vigentes y, en general, toda persona física o moral que, de manera individual o colectiva, realice preponderantemente actividades en el medio rural.

[...]

19. Con objeto de que la gestión pública que se realice para cumplir esta Ley constituya una acción integral del Estado en apoyo

al desarrollo rural sustentable, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Comisión Intersecretarial, coordinará las acciones y programas de las dependencias y entidades, relacionadas con el desarrollo rural sustentable.

20. La Comisión Intersecretarial será responsable de atender, coordinar y dar el seguimiento correspondiente a los programas sectoriales y especiales que tengan como propósito impulsar el desarrollo rural sustentable. Asimismo, será la responsable de promover y coordinar las acciones y la concertación de la asignación de responsabilidades a las dependencias y entidades federales competentes en las materias de la presente Ley.

21. La Comisión Intersecretarial estará integrada por los titulares de las siguientes dependencias del Ejecutivo Federal: a) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, cuyo titular la presidirá; b) Secretaría de Economía; c) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; d) Secretaría de Hacienda y Crédito Público; e) Secretaría de Comunicaciones y Transportes; f) Secretaría de Salud; g) Secretaría de Desarrollo Social; h) Secretaría de la Reforma Agraria; i) Secretaría de Educación Pública; y las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo que se consideren necesarias, de acuerdo con los temas de que se trate.

La Comisión Intersecretarial, a través de su Presidente, podrá convocar a las sesiones a otras dependencias del Ejecutivo Federal y a entidades del sector público, con objeto de que informen de los asuntos de su competencia, relacionados con el desarrollo rural sustentable.

Conclusiones

Recuperar la historia que permitió al Grupo de Mujeres “Las Charcas de la Esperanza” concretar un proyecto productivo y ligarlo con la posible visión de futuro que la PA está imaginando pudiera desarrollar al finalizar el PROCEDE, permite reconocer dos aspectos generales:

Primero: El desarrollo rural no se podrá impulsar mientras la incertidumbre en la tenencia de la tierra se mantenga en el campo mexicano, en consecuencia la PA aún tiene esa deuda con los campesinos de dar seguridad a la propiedad individual (sea privada o social), porque mientras ésta no se logre, la supuesta libertad que se buscó con las reformas estará limitada ante el temor de una invasión o despojo de quienes se acostumbraron a vivir “del reparto agrario”.

Segundo: La PA no tiene por qué preguntarse ¿y después del PROCEDE qué?, porque su tarea encomendada como *Ombudsman* Agrario nació antes del PROCEDE y después de dicho programa está obligada a mantener y fortalecer dicho espíritu, de ahí que la inquietud por saber qué hacer con los núcleos ya certificados deberá sustentarse en la misma Ley Agraria y su Reglamento Interior, recuperando su noble tarea como servidora social de los campesinos y sin distinguir si éstos están o no regularizados.

El caso del Grupo de Mujeres sintetiza muchas cosas, el proyecto surge por el temor a la invasión o despojo del predio de la familia de Andrés Barquin, se consolida ante la posibilidad de producir mojarra a mayor escala y se reestructura porque los estanques naturales de agua se llenan de la plaga acuática denominada tule. En este proceso la PA no participa porque su función no está encaminada al desarrollo rural o porque son acciones que no tiene contempladas en el POA, el grupo de mujeres recurre a la Universidad del Mar donde obtiene la asesoría técnica, al FIFONAFE en donde reciben el apoyo para la elaboración del proyecto y crédito financiero.

Si la PA estuviera vinculada al desarrollo rural como lo permite la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y ajustándose estrictamente a su papel de asesora y gestora, cualquier grupo de productores estaría en condiciones de acceder a los beneficios institucionales para el desarrollo rural con el aval de la institución, y las instancias que canalizan al campo podrían estar seguras de la viabilidad y rentabilidad de los proyectos si tomaran en consideración la opinión respecto a la propie-

dad de la tierra donde se operen los proyectos y a la legalidad de la asociación del o de los productores que la impulsen.

Otro factor que resalta es el interés de los productores; están concientes que el crédito otorgado por FIFONAFE se tiene que pagar con los intereses que ello implica, por eso la preocupación de garantizar que al mes de diciembre estén comercializado la primer cosecha y capitalizarse para generar una cadena productiva que implique desde la producción de alevines, hasta la apertura de un restaurante para la venta directa de mojarra y langostino, incluyendo la pesca en los estanques naturales de donde algún día esperan eliminar el tule.

El interés de los productores o la demanda de apoyos para el campo debe por tanto obtenerse directamente de los trabajadores del campo y esa es otra función de la PA, validar que todo grupo de productores y en particular aquellos que son representados por alguna organización campesina, tengan un interés o demanda real, que aquellos recursos, empezando por el FAPPA y PROMUSAG en donde ya tenemos una participación directa, se destinen a los productores que tengan claridad del proyecto que pretenden ejecutar y no a las organizaciones que los representan, porque sólo abandonando el paternalismo y la manipulación política se podrá impulsar el desarrollo rural, así y sólo así, los campesinos amparados en la seguridad en la tenencia de la tierra (propiedad) deberán recibir los apoyos para la producción (trabajo) y se olvidarán de esperar migajas por votar, es decir que cuando el capital y el trabajo se liberen de la manipulación política podremos visualizar el desarrollo rural, así y sólo así el Dr. Warman descansará en paz, así y sólo así entraremos al umbral de la Nueva Cultura Agraria.

Analizar estadísticamente el reparto agrario en sus distintas etapas y conocer las acciones agrarias que históricamente se han realizado en el país, permite precisar el universo de núcleos y superficie reales, así como clasificar los tipos de acciones que conforman la estructura agraria de la propiedad social del campo mexicano.

Exposición de motivos

La propiedad social como uno de los tres tipos de tenencia de la tierra reconocidos constitucionalmente y por ende el reparto agrario en el país, nacen cuando se crea el primer núcleo agrario llamado Iztapalapa, ubicado en la delegación política del mismo nombre, Distrito Federal, a través de una Resolución Presidencial de Restitución, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de noviembre de 1916.

A lo largo de casi 90 años de reparto agrario surgieron varios mitos sobre la superficie que compone la propiedad social, como aquel de que la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) había reparado más de dos veces el territorio nacional.

A través del Programa de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra, desarrollado en el periodo 1983-1988 y cuyo objetivo principal fue levantar el inventario de los predios rurales en el país, correlacionándolos con sus propietarios y poseedores o usufructuarios, se generó por primera vez como un producto la Estructura de la tenencia de la tierra que contenía, entre otros aspectos, el rubro de propiedad social en número de ejidos, comunidades, super-

* Actualmente se desempeña como Directora de Normas y Procedimientos en la Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural de la Procuraduría Agraria.

** Este trabajo concursó en el VII Certamen Investigación Agraria "Dr. Arturo Warman Gryj" 2004, habiendo recomendado el Jurado su publicación.

ficie y beneficiarios, información que de acuerdo con la Ley Agraria está a cargo del Registro Agrario Nacional.

Este órgano desconcentrado tomó como base dicha información para proyectar el universo de trabajo del PROCEDE. Sin embargo, este producto no estaba siendo actualizado por las delegaciones del RAN, a pesar de que se encontraba en marcha el Programa de Actualización del Catastro Rural, debido a que no existía una metodología que dictara el procedimiento para realizarlo. Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), reflejaba como universo de trabajo el registrado en sus censos y, finalmente, la Procuraduría Agraria manejaba como universo de trabajo el proporcionado por la SRA.

A partir de 1994 se iniciaron los trabajos de validación del Historial Agrario a nivel nacional y se retomó la Estructura agraria, considerando los resultados del primero para retroalimentar a esta última por entidad federativa, en cuanto a propiedad social se refiere, obteniendo así el número de ejidos y comunidades, superficie y beneficiados con respaldo documental basado en las resoluciones presidenciales; sentencias de tribunales agrarios; constitución de ejidos, a través de la compra de tierras por la SRA; creación de ejidos por división por acuerdo de Asamblea; decretos expropiatorios y avances del PROCEDE, además de capacitar a los encargados en cada delegación estatal del RAN para que se actualizara diariamente esta información y se enviara mensualmente a oficinas centrales, a fin de elaborar la concentración de datos a nivel nacional.

En 1996, las instituciones involucradas en el PROCEDE tuvieron la necesidad de unificar los universos de trabajo y crearon un sistema paralelo al Historial agrario, denominándolo “Sistema Interinstitucional de Catálogos Agrarios”, mismo que para su elaboración consignó los universos de cada una de las instituciones, las que tomaron el acuerdo de manejar un universo de 29,942 ejidos y comunidades.

Además de lo anterior, se creó el Sistema Interinstitucional de Seguimiento, Evaluación y Control (SISEC), cuyo objetivo principal era,

y sigue siendo, llevar un seguimiento puntual de los avances del PROCEDE en cada uno de los núcleos agrarios. No está por demás señalar que este documento refleja los 29,942 ejidos y comunidades, y su actualización está a cargo del Comité Operativo Estatal del PROCEDE, integrado por el Representante estatal de la SRA, los delegados del RAN y la Procuraduría Agraria y por el Coordinador estatal del INEGI. Cabe aclarar que el universo de núcleos agrarios registrado en este Sistema no es coincidente con las cifras a nivel nacional manejadas en la Estructura agraria del RAN.

Independientemente de que el Sector Agrario dispone del Historial agrario con un soporte y referencia documental que es actualizado mensualmente y cuyos resultados a nivel estatal se reflejan en la Estructura Agraria Nacional del RAN, en la que se señala por entidad federativa el número de ejidos y comunidades; si cuentan o no con ejecución; la superficie que los conforma, así como el número de beneficiados, al menos en las acciones creadoras de núcleo, y después de más de diez años de estar operando el PROCEDE, a la fecha este último sigue manejando el mismo universo de trabajo, sin tomar en cuenta la creación de núcleos agrarios a través de sentencias de tribunales agrarios y constitución de ejidos mediante la compra de tierras por la SRA, lo que obviamente representa un aumento en la superficie de la propiedad social, además de los núcleos agrarios creados por divisiones, aun cuando en este caso no se tiene repercusión en la superficie del rubro que se está manejando en el presente estudio, pero sí en el número de ejidos.

Ahora bien, si en el PROCEDE se maneja un universo de trabajo de 29,942 núcleos agrarios con una superficie de 103.5 millones de hectáreas, esto significa que el número de núcleos es tomado del SISEC y la superficie de la Estructura agraria, criterio que es incongruente a todas luces, razón por la cual el presente trabajo de investigación pretende clarificar las cifras del reparto agrario, el número de núcleos agrarios que lo constituyen y, en consecuencia, determinar el universo de trabajo real del PROCEDE.

Objetivos

- Analizar estadísticamente el reparto agrario, tanto en núcleos agrarios como en superficie.
- Conocer la diferencia entre el universo de núcleos agrarios real y el universo manejado por el PROCEDE.
- Determinar las cargas de trabajo de la SRA, en cuanto a ejecución de resoluciones presidenciales y decretos expropiatorios, por cada una de las acciones agrarias.
- Señalar la diferencia entre la superficie resuelta a través de resoluciones presidenciales, sentencias de tribunales agrarios y constituciones de núcleos agrarios por compra de tierras, contra la superficie ejecutada.
- Determinar el número de núcleos agrarios existentes hasta el mes de diciembre de 2002.

Presentación

La tierra es como un ente sensible y cambiante para los hombres del campo, es el vivo reflejo de sus anhelos y aspiraciones; en ella nacen y por ella mueren, estableciéndose a través del tiempo una clara interrelación que evoluciona constantemente y que ha sido matizada invariablemente por los acontecimientos históricos de nuestro país.

En este contexto, se consideró necesario realizar un “corte” de información al mes de diciembre del año 2002, dado que día con día se modifica la propiedad social a través de la ejecución de acciones agrarias por la SRA y los Tribunales Agrarios, motivo por el cual es imposible concluir un trabajo de investigación actualizado a la fecha de presentación del mismo.

En virtud de que este trabajo está basado en acciones agrarias resueltas a través de resoluciones y decretos presidenciales, sentencias de tribunales agrarios y constituciones de núcleos agrarios por compra de tierras, es imprescindible incorporar algunos conceptos y definiciones que a continuación se señalan.

El Derecho Agrario, considerado como una de las ramas más destacadas del Derecho social mexicano, ha sufrido una constante evolución a través de los casi 90 años que ha tenido aplicación en el medio rural, principalmente en su aspecto procesal.

Las diversas épocas y sus planteamientos de carácter político, a partir de la consumación del movimiento revolucionario, con perfiles eminentemente de carácter agrario, han ido delineando las diversas formas de aplicación de este derecho que es dinámico en esencia, el cual ha tenido que modificar sus procedimientos, conforme a las diversas legislaciones que lo han regido.

El procedimiento agrario tiene una característica muy particular, la cual consiste en que, a pesar de que sus procedimientos deben ajustarse a los sistemas genéricos del Derecho Procesal, también ha creado el suyo propio, debido a su aplicación en un sector específico.

¿Qué es una acción agraria?

El diccionario de *Derecho Agrario Mexicano* define la acción en sí como:

- El acto humano perteneciente al orden jurídico, que consiste en hacer algo real, positivo;
- El derecho legítimo que se tiene de pedir se administre justicia;
- El acto de acudir especialmente como demandante a la autoridad competente, para que se aplique una disposición de orden legal, o al medio otorgado por la ley para ejercitar un derecho;
- La facultad para provocar la actividad de los órganos y autoridades jurisdiccionales con el fin de resolver controversias y problemas jurídicos planteados (Dr. Luis M. Ponce de León Armenta).

Como se puede apreciar, en realidad no existe una auténtica definición de la acción agraria, puesto que la misma únicamente se refiere

a consideraciones estrictamente de carácter procesal genérico y no en forma específica al Sector Agrario.

Además de lo anterior, también se analizaron los tipos de acciones agrarias y se clasificaron de la siguiente manera:

Clasificación de las acciones con relación a su contenido y tipo de actividad que les corresponde regir

Acciones constitutivas. Son aquellas que crean un derecho principalmente para los núcleos solicitantes o particulares, y que asimismo tienen la calidad de verdaderos juicios, en donde confluyen los aspectos de carácter administrativo y jurídico.

- Dotación.
- Restitución.
- Incorporación de tierras al régimen ejidal.
- Ampliación.
- Ampliación automática.
- División y fusión de ejidos (siempre y cuando, creen un núcleo agrario independiente a los ya existentes).
- Nuevo centro de población ejidal, agrícola, ganadero, agropecuario o forestal.
- Colonias agropecuarias.
- Titulación de terrenos nacionales
 - Gratuita
 - Onerosa

Acciones agrarias declarativas. Son aquellas en las cuales de antemano existe un derecho de origen y la autoridad agraria únicamente reconoce la existencia original de ese derecho mediante la declaración respectiva, originando elementos documentales de tal convalidación. El derecho de propiedad es preexistente.

- Restitución de tierras.
- Permuta.
- Reconocimiento y titulación de bienes comunales.
- Declaración de terrenos nacionales.
- Inafectabilidad agrícola o ganadera.
- Señalamiento de pequeña propiedad.
- Conflictos por límites.

Clasificación de las acciones que determina la relación con la existencia de los núcleos agrarios

Acción agraria original. Es aquella que crea un núcleo agrario.

- Dotación.
- Restitución.
- Nuevo centro de población ejidal, agrícola, ganadero, agropecuario o forestal.
- División de ejidos.
- Reconocimiento y titulación de bienes comunales.
- Incorporación de tierras al régimen ejidal.

Acciones agrarias complementarias. Son aquellas acciones agrarias que existiendo un núcleo previamente constituido, únicamente complementan, amplían o reducen la superficie originalmente dotada.

- Ampliación.
- División de ejido.
- Permuta.
- Fusión.
- Incorporación de tierras al régimen ejidal.
- Expropiación.

Clasificación de acciones agrarias con relación a la modificación de superficie con la que cuentan los núcleos agrarios

Acciones agrarias que suman superficie. Ampliación, fusión, permuta recibe, incorporación de tierras al régimen ejidal.

Acciones agrarias que restan superficie. División de ejidos, permuta entrega, expropiación de tierras ejidales y comunales, aportación de tierras a sociedades, titulación de solares urbanos, segregación, titulación PROCEDE, dominio pleno.

Acciones agrarias que se encuentran relacionadas con los derechos individuales de los ejidatarios en los núcleos agrarios a los cuales pertenecen, mismas que no inciden ni en la constitución ni en las superficies de los núcleos

- Juicios de privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos.
- Suspensión de derechos agrarios.
- Permuta de parcelas.
- Enajenación de derechos parcelarios y reconocimiento de derechos a solar urbano.
- Conflictos sobre posesión y goce de unidades de dotación.
- Juicios sucesorios.
- Pérdida de derechos del núcleo a las tierras.
- Prescripción.

Acciones agrarias mixtas. Son aquellas en las cuales no existe conflicto entre las partes y únicamente interviene la autoridad administrativa para darle formalidad procedimental, como acto administrativo.

- Expropiación de bienes ejidales y comunales.
- Inafectabilidades agrícolas y ganaderas.
- Decretos concesión de inafectabilidad ganadera.

- Fusión de ejidos.
- División de ejidos.
- Señalamiento de pequeña propiedad.
- Modificación o rectificación de inscripción del Registro Agrario Nacional.

Acciones colaterales. Son aquellas que sin involucrar derechos constitutivos sobre superficies por dotar, se hizo necesario su desahogo como elemento básico de afectación.

- Nulidad de acuerdos presidenciales.
- Cancelación de certificados de inafectabilidad.
- Nulidad de fraccionamientos por actos de simulación.

Acciones accesorias. Se refiere a las que sin estar en las clasificaciones expuestas, incidían en la creación de derechos colectivos o individuales de los núcleos agrarios o en su vida interna, tales como:

- Dotación o accesión de aguas.
- Ampliación de aguas.
- Pérdida del derecho del núcleo a las tierras concedidas y acomodo de campesinos.
- Nulidad de actos y documentos que contravengan las leyes agrarias.
- Nulidad de fraccionamientos ejidales.
- Parcelamiento ejidal.
- Segregación de zona urbana.

Acciones agrarias en lo individual, considerando su clasificación como su origen y respetando el criterio original planteado

Dotación de tierras. Es la acción agraria mediante la cual se conceden tierras a los núcleos de población que carezcan de ella, a través de una resolución presidencial o de una sentencia del Tribunal Superior Agrario.

Dotación complementaria. Es la acción agraria que resulta de un juicio de amparo sobre una parte de la superficie otorgada por dotación a un núcleo agrario.

Restitución de tierras. Es el procedimiento que se sigue para efectuar la devolución de tierras a los núcleos de población que hayan sido objeto de despojo en violación a los preceptos del Artículo 27 constitucional, siempre y cuando comprueben la fecha y forma de despojo y el origen de su propiedad.

Ampliación de ejidos. Es el procedimiento estructurado para proporcionar superficies de tierras a ejidos que han sido dotados anteriormente, pero que las tierras entregadas originalmente son insuficientes para los integrantes del núcleo.

Dotación de aguas. Es la acción encaminada a proporcionar volúmenes de agua a núcleos de población, para riego de terrenos ejidales o comunales, las cuales no fueron concedidas como de esta calidad por una resolución presidencial dotatoria o confirmatoria de tierras.

Ampliación de aguas. El procedimiento para proporcionar volúmenes de agua a poblados que ya han sido dotados del líquido anteriormente, pudiendo considerarse como una dotación complementaria.

Accesión de aguas. Es la acción que consiste en fijar los volúmenes de agua para riego que corresponden a la superficie que de esta calidad conceden las resoluciones presidenciales dotatorias, restitutorias o ampliatorias, las cuales forzosamente constituirán el origen de esta acción.

Expropiación de bienes ejidales y comunales. Es la acción mediante la cual se expropian terrenos de un núcleo ejidal o comunal por causa de utilidad pública que con toda evidencia, sea superior a la utilidad social de la propiedad ejidal o comunal.

Parcelamiento ejidal. Es la acción por la cual se fija la superficie de la parcela o unidad individual de dotación de tierras, cuando la resolución presidencial correspondiente establece un régimen de explotación individual sobre terrenos de cultivo.

Permuta de bienes ejidales. Es el procedimiento por medio del cual ejidos o ejidatarios intercambian sus bienes y derechos, parcial o totalmente.

Inafectabilidad agraria. Es el procedimiento indicado por la ley, que establece la forma en que los pequeños propietarios, dueños de terrenos agrícolas o ganaderos en explotación, promueven la expedición de certificados de inafectabilidad que garantizan la salvaguarda de sus propiedades contra posibles afectaciones.

Conflicto por límites de bienes comunales. Son las controversias por linderos que se suscitan entre una comunidad y uno o más núcleos agrarios o con particulares, por bienes comunales.

Suspensión de derechos agrarios. Es la instancia jurídica procedimental administrativa establecida en la ley, para que los derechos sobre los bienes de los ejidatarios queden suspendidos temporalmente, cuando haya causas que lo ameriten.

Privación de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones. Es el conjunto de diligencias jurídico-administrativas para privar definitivamente de todos los derechos agrarios que tenga un ejidatario en un núcleo de población ejidal o comunal determinado, y adjudicarlos a otro.

Zonas urbanas ejidales. Son los trámites y actuaciones para la localización del área destinada al caserío de los ejidatarios, las cuales se previenen en las resoluciones presidenciales que se ubicarían preferentemente en las tierras del ejido que no son de labor.

Nuevo centro de población ejidal. Es el procedimiento previsto por la ley, mediante el cual un grupo de campesinos que no haya sido posible beneficiar por cualquier otra acción agraria se les dote en otra parte, ya sea en su estado o en cualquier otra parte de la República, dado que en el radio de siete kilómetros circundante de su poblado de origen no existen superficies afectables para satisfacer sus necesidades agrarias.

Incorporación de tierras al régimen ejidal. Los núcleos de población que por alguna de las formas legales adquieran terrenos

sujetos al régimen de propiedad privada, podrán solicitar a la autoridad agraria su incorporación al régimen ejidal.

Fusión. Es el procedimiento que consiste en la unión de los bienes y derechos de dos o más ejidos, por la conveniencia de llevar a cabo tareas de desarrollo benéfico para la economía interna.

División de ejido. Es la separación de los bienes de un ejido que por razones topográficas o económicas, mantiene una explotación fraccionada que le es perjudicial.

Reconocimiento y titulación de bienes comunales. Es el procedimiento mediante el cual un núcleo de población que posee títulos auténticos pero no primordiales de sus tierras, o que está en posesión de las mismas y no tiene conflictos de linderos con otras comunidades, ejidos o con particulares, puede solicitar que se le confirme dicha posesión comprobada como calificada y se le titule o reconozcan sus títulos y sus bienes comunales.

Metodología

La base de este trabajo está integrada por las publicaciones de las resoluciones y decretos presidenciales; sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de Tribunales Agrarios, acuerdos de Inejecutabilidad emitidos por la Dirección General de la Tenencia de la Tierra, Dirección General para el Abatimiento del Rezago Agrario, Cuerpo Consultivo Agrario y, actualmente, por la Unidad Técnica Operativa de la SRA, además de los Expedientes en Resguardo del Archivo General Agrario y Carpetas Básicas en poder de los ejidos y comunidades.

Así, se realizó el inventario de las publicaciones en el DOF, alimentando la información con la contenida en los expedientes en resguardo del Archivo General Agrario, a través del Sistema de Control del Archivo General Agrario y la consulta del Historial Agrario, ambos documentos a disposición del público en la sala de consulta de dicho Archivo.

Cabe señalar que se hará referencia única y exclusivamente a las acciones agrarias de tierras, para estar en posibilidades de cumplir con los objetivos que se han planteado, por lo que, además de lo anterior, es necesario plantear el significado de las acciones agrarias, según su estatus procedimental, mismas que se describen a continuación:

Acciones agrarias resueltas. En este caso se tomaron en consideración las que se publicaron en el DOF y que fueron resueltas por Resolución Presidencial o Sentencia de Tribunal Agrario, además de las resueltas a través de la compra de tierras por la SRA.

Acciones agrarias ejecutadas. Son todas las resueltas por Resolución Presidencial o Sentencia de Tribunal Agrario pero que además la tierra fue entregada al ejido o comunidad a través de un acta de ejecución, posesión, deslinde y/o posesión y deslinde, elaborándose un plano proyecto para las resoluciones presidenciales emitidas antes de 1942, así como un plano definitivo para las ejecuciones a partir de 1943.

Dentro de esta clasificación, también fueron consideradas todas las divisiones de ejidos aprobadas por Asamblea y las constituciones de núcleos mediante la compra de tierras por la SRA, e inscritas en el RAN.

Acción agraria sin antecedentes de ejecución. Se refiere a las que fueron resueltas por resolución presidencial, cuyos expedientes de ejecución no fueron localizados y los núcleos agrarios no cuentan con la carpeta básica correspondiente.

Acciones agrarias pendientes de ejecución por tribunales agrarios. Considera las que fueron resueltas por sentencia, ya sea del Tribunal Unitario o Superior Agrario y que a la fecha no han sido ejecutadas por este órgano colegiado.

Acción agraria con acuerdo de inejecutabilidad. Posterior a la publicación de las resoluciones presidenciales y/o sentencias de Tribunales Agrarios, se hicieron intentos por entregar la tierra a los beneficiarios pero por negativa de los mismos a recibirla debido a

cuestiones materiales y/o legales, no fue posible cumplir con dicho mandato. Posterior a un análisis técnico-jurídico de los expedientes, la Secretaría de la Reforma Agraria, a través de sus extintas delegaciones, Dirección General de Tenencia de la Tierra, Dirección General para el Abatimiento del Rezago Agrario, actualmente Unidad Técnica Operativa y el Cuerpo Consultivo Agrario, emiten o emitieron opiniones, acuerdos y dictámenes de inejecutabilidad, sin un sustento jurídico que los respaldara.

Acciones agrarias con resolución o sentencia de insubsistencia o improcedencia. En este caso se están incluyendo las acciones agrarias que como resultado de un juicio de amparo dieron protección a los pequeños propietarios, dejando sin efecto la resolución o sentencia emitida.

Acción agraria para investigación. Aquí se relacionaron a todas aquellas en las cuales no se encontraron los suficientes elementos para determinar su clasificación, cuyo estudio requiere, sobre todo, de mayor tiempo para poder determinar en qué clasificación quedarían.

Acciones agrarias con reversión. Se trata de los decretos de expropiación en los cuales el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal interpuso un juicio de reversión ante Tribunales Agrarios porque el beneficiario destinó los bienes total o parcialmente, a un fin distinto al señalado en el decreto respectivo, o que transcurridos cinco años no se satisfizo la causa de utilidad pública, o cuando se presentó alguno de los casos relacionados en el artículo 98 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la propiedad rural.

Planteamiento del problema

- A pesar de haberse iniciado el reparto agrario en 1916, con la Resolución Presidencial de Restitución para beneficiar al poblado de Iztapalapa, a la fecha no se sabe con exactitud el total de núcleos agrarios creados por las diferentes vías;

cuántas acciones agrarias se han resuelto y de éstas cuáles siguen vigentes, así como la superficie que se ha otorgado en cada uno de los conceptos, además de la superficie total que se ha desincorporado de la propiedad social, por diferentes conceptos.

- A más de diez años de estar operando el PROCEDE, aún persiste como universo de trabajo del mismo 29,942 ejidos y comunidades a certificar, aun cuando de acuerdo con la Estructura Agraria del mes de diciembre del 2002, el total de núcleos agrarios ejecutados es de 30,207, de los cuales 28,036 son ejidos y 2,171 comunidades y que potencialmente son susceptibles de atención por el PROCEDE.
- Actualmente se afirma que existen muchos ejidos y comunidades sin tierra en posesión, pero nadie sabe a ciencia cierta, cuántos y cuáles son, en donde están ubicados y, lo que es más importante, por qué no cuentan con superficie.
- El sentir generalizado de los funcionarios del Sector Agrario hace referencia a la necesidad de contar con fuentes de información confiables que permitan planear los programas de trabajo anuales o trabajos de investigación con una base sólida. Sin embargo, las fuentes de información que existen actualmente con estas características no son usadas por desconocimiento, principalmente.
- En el caso de los núcleos que no tienen antecedentes de ejecución, se desconoce realmente cuántos, cuáles y en dónde están ubicados aquellos que tienen posibilidades de incorporarse al PROCEDE.
- Indefinición de la superficie de propiedad social real, en virtud de que una es la resuelta a través de las diferentes vías, otra la ejecutada y, finalmente, la que tienen en posesión los núcleos agrarios amparada con sus carpetas básicas.

Situación del ordenamiento de la propiedad social, como consecuencia del reparto agrario, de noviembre de 1916 a diciembre de 2002

Acciones agrarias resueltas y la superficie que involucran

En este caso, se relacionaron todas aquellas que de acuerdo con los resultados de la investigación y tomando en consideración las bases de clasificación de acciones agrarias descritas en el presente documento, se refieren a las solicitudes de tierras que fueron resueltas a través de resolución presidencial o sentencia de tribunal, además de las aprobadas en acuerdo de asamblea por división de ejido o cambio de régimen y las creadas a través de la compra de tierras, incluyendo también las acciones agrarias que restan superficie y las compensatorias, por lo que se puede afirmar que las acciones que se han resuelto por las diferentes vías desde el mes de noviembre de 1916 hasta el mes de diciembre de 2002, fecha de “corte” de información para el presente trabajo, asciende a un total de **55,011** que amparan una superficie de **113,479,147.393574** hectáreas (ver Cuadro 1).

EL REPARTO AGRARIO Y SUS ESTADÍSTICAS

CUADRO 1

| Acción agraria | Publicadas en DOF | |
|--------------------------------------------------------------------|-------------------|--------------------|
| | Número | Superficie |
| Acomodo que crea núcleo agrario | 3 | 5,569.801800 |
| Acomodo que suma superficie | 2 | 350.214050 |
| Cambio de régimen | 11 | 72,443.858432 |
| Cesión que suma superficie | 14 | 1,642.977320 |
| Cesión que resta superficie | 9 | 989.500000 |
| Compensación | 14 | 21,402.650500 |
| Constitución | 582 | 171,201.906594 |
| División que crea núcleo agrario | 983 | 1,418,445.926849 |
| División que suma superficie | 35 | 48,448.070006 |
| División que resta superficie | 711 | 1,331,920.002435 |
| Donación que suma superficie | 2 | 5,217.703300 |
| Dotación por compensación | 4 | 255.000000 |
| Dotación complementaria | 69 | 57,663.479849 |
| Donación que crea núcleo agrario | 24,570 | 51'817,299.771937 |
| Dotación suma | 61 | 72,365.643161 |
| Relocalización | 2 | 1,575.900000 |
| Exclusión | 42 | 3,519.235488 |
| Expropiación | 9,219 | 902,241.428918 |
| Fusión que crea núcleo agrario | 7 | 589,799.960000 |
| Fusión que suma superficie | 18 | 144,351.888813 |
| Fusión que resta superficie | 71 | 171,191.605213 |
| Incorporación de tierras al régimen ejidal que crea núcleo agrario | 51 | 134,701.272347 |
| Incorporación de tierras al régimen ejidal que suma superficie | 260 | 239,705.150624 |
| Ampliación | 12,604 | 22'593,517.647021 |
| Ampliación complementaria | 5 | 3,828.389805 |
| Nuevo centro de población | 2,527 | 13'262,604.971611 |
| Nuevo centro de población complementaria | 9 | 5,894.646500 |
| Reacomodo que crea núcleo agrario | 2 | 2,018.000000 |
| Reacomodo que suma superficie | 2 | 2,018.000000 |
| Restitución que crea núcleo agrario | 176 | 2'783,815.049273 |
| Restitución complementaria | 0 | 0.000000 |
| Restitución que suma superficie | 22 | 30,562.306730 |
| Restitución que resta superficie | 2 | 59.942800 |
| Restitución y dotación que crea núcleo agrario | 18 | 67,603.254100 |
| Reconocimiento y titulación de bienes comunales | 2,487 | 17'100,084.359239 |
| Reconocimiento y titulación de bienes comunales complementaria | 54 | 222,046.888008 |
| Permuta entrega | 354 | 68,795.57069 |
| Permuta recibe | 354 | 119,409.5856 |
| Permuta que crea núcleo agrario | 9 | 4,585.8346 |
| Total | 55,011 | 113'479,147.393574 |

Acciones agrarias y superficie consideradas como reparto agrario

En este caso se consideraron las que fueron resueltas por las diferentes vías, con la característica de las que suman superficie al reparto agrario, sin considerar las acciones compensatorias y las que restan superficie, lo que da un total de **43,515** acciones con **108,570,010.417418** hectáreas.

CUADRO 2

| Acción agraria | Publicadas en DOF | |
|--------------------------------------------------------------------|-------------------|--------------------|
| | Número | Superficie |
| Cesión que suma superficie | 14 | 1,642.977320 |
| Constitución | 582 | 171,201.906594 |
| Donación que suma superficie | 2 | 5,217.703300 |
| Dotación por compensación | 4 | 255.000000 |
| Dotación complementaria | 69 | 57,663.479849 |
| Dotación que crea núcleo agrario | 24,570 | 51'817,299.771937 |
| Dotación suma | 61 | 72,365.643161 |
| Incorporación de tierras al régimen ejidal que crea núcleo agrario | 51 | 134,701.272347 |
| Incorporación de tierras al régimen ejidal que suma superficie | 260 | 239,705.150624 |
| Ampliación | 12,604 | 22'593,517.647021 |
| Ampliación complementaria | 5 | 3,828.389805 |
| Nuevo centro de población | 2,527 | 13'262,604.971611 |
| Nuevo centro de población complementaria | 9 | 5,894.646500 |
| Restitución que crea núcleo agrario | 176 | 2'783,815.049273 |
| Restitución complementaria | 0 | 0.000000 |
| Restitución que suma superficie | 22 | 30,562.306730 |
| Restitución y dotación que crea núcleo agrario | 18 | 67,603.254100 |
| Reconocimiento y titulación de bienes comunales | 2,487 | 17'100,084.359239 |
| Reconocimiento y titulación de bienes comunales complementaria | 54 | 222,046.888008 |
| Total | 43,515 | 108'570,010.417418 |

Acciones agrarias que crean núcleos agrarios

Como su nombre lo indica, se trata de aquellas que crean un ejido o comunidad y que, al igual que las anteriores, fueron resueltas por

resolución presidencial o sentencia de Tribunal Agrario, además de las constituciones por compra de tierra y las divisiones aprobadas en Asamblea, las cuales ascienden a **31,426** con una superficie de **87,430,173.966781** hectáreas. Esta clasificación es fundamental para conocer el total de núcleos agrarios creados hasta diciembre de 2002 y que cuentan con un soporte jurídico-documental.

CUADRO 3

| Acción agraria | Publicadas en DOF | |
|--------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|
| | Número | Superficie |
| Acomodo que crea núcleo agrario | 3 | 5,569.801800 |
| Cambio de régimen | 11 | 72,443.858432 |
| Constitución | 582 | 171,201.906594 |
| División que crea núcleo agrario | 983 | 1'418,445.926849 |
| Dotación que crea núcleo agrario | 24,570 | 51'817,299.771937 |
| Fusión que crea núcleo agrario | 7 | 589,799.960000 |
| Incorporación de tierras al régimen ejidal que crea núcleo agrario | 51 | 134,701.272347 |
| Nuevo centro de población | 2,527 | 13'262,604.971611 |
| Reacomodo que crea núcleo agrario | 2 | 2,018.000000 |
| Restitución que crea núcleo agrario | 176 | 2'783,815.049273 |
| Restitución y dotación que crea núcleo agrario | 18 | 67,603.254100 |
| Reconocimiento y titulación de bienes comunales | 2,487 | 17'100,084.359239 |
| Permuta que crea núcleo agrario | 9 | 4585.8346 |
| Total | 31,426 | 87'430,173.966781 |

Una vez definido el universo de núcleos agrarios, como siguiente paso del análisis corresponde definir qué superficie tienen en posesión, por lo que a continuación se presentan los resultados obtenidos en cuanto a superficie para estar en posibilidades de determinar la de propiedad social debidamente documentada.

Acciones agrarias y superficie ejecutada

En este apartado se darán a conocer los resultados de la superficie que se ha ejecutado en cada una de las acciones agrarias; vale la pena aclarar que no siempre la superficie que se resuelve o publica

es la que se ejecuta, esta última puede ser igual, menor y en muy raras ocasiones superior a la primera.

Además, en este caso, no se van a separar las acciones creadoras de núcleos agrarios que suman o restan superficie o compensadas, puesto que aquí se están considerando los trabajos realizados por la Secretaría de la Reforma Agraria en este rubro, el cual asciende a: **50,207** acciones que amparan una superficie de **106,398,356.080247** hectáreas.

CUADRO 4

| Acción agraria | Ejecutadas | |
|--------------------------------------------------------------------|------------|--------------------|
| | Número | Superficie |
| Acomodo que crea núcleo agrario | 3 | 5,569.801800 |
| Acomodo que suma superficie | 1 | 124.214050 |
| Cambio de régimen | 11 | 72,443.858432 |
| Cesión que suma superficie | 14 | 1,650.580000 |
| Cesión que resta superficie | 9 | 955.500000 |
| Compensación | 14 | 31,667.083022 |
| Constitución | 582 | 171,958.090081 |
| División que crea núcleo agrario | 944 | 1'369,895.502197 |
| División que suma superficie | 34 | 46,998.570093 |
| División que resta superficie | 676 | 1'265,962.575090 |
| Donación que suma superficie | 2 | 5,217.703300 |
| Dotación por compensación | 4 | 861.870000 |
| Dotación complementaria | 54 | 241,941.096764 |
| Dotación que crea núcleo agrario | 24,102 | 49'852,508.472814 |
| Dotación suma | 39 | 40,161.324297 |
| Relocalización | 2 | 1,575.900000 |
| Exclusión | 41 | 3,781.141288 |
| Expropiación | 6,481 | 647,189.974535 |
| Fusión que crea núcleo agrario | 7 | 593,979.386200 |
| Fusión que suma superficie | 15 | 128,109.058813 |
| Fusión que resta superficie | 64 | 121,372.772165 |
| Incorporación de tierras al régimen ejidal que crea núcleo agrario | 34 | 30,841.508809 |
| Incorporación de tierras al régimen ejidal que suma superficie | 230 | 224,582.068651 |
| Ampliación | 11,812 | 21'195,843.632710 |
| Ampliación complementaria | 4 | 171,751.227794 |
| Nuevo centro de población | 2,288 | 9'700,321.737743 |
| Nuevo centro de población complementaria | 9 | 1'475,537.460219 |
| Reacomodo que crea núcleo agrario | 2 | 2,338.740931 |
| Reacomodo que suma superficie | 2 | 2,338.740931 |
| Restitución que crea núcleo agrario | 166 | 2'444,067.132537 |
| Restitución complementaria | | 37,520.108400 |
| Restitución que suma superficie | 13 | 27,057.457200 |
| Restitución que resta superficie | 1 | 1,335.264000 |
| Restitución y dotación que crea núcleo agrario | 18 | 67,117.462800 |
| Reconocimiento y titulación de bienes comunales | 2,198 | 16'115,998.667856 |
| Reconocimiento y titulación de bienes comunales complementaria | 35 | 150,479.787932 |
| Permuta entrega | 287 | 66,138.80696 |
| Permuta recibe | 287 | 76,590.32703 |
| Permuta que crea núcleo agrario | 9 | 4571.4728 |
| Total | 50,207 | 106'398,356.080247 |

Acciones agrarias de reparto agrario ejecutadas

Una vez obtenido el resultado anterior, sigue por aclararse la siguiente incógnita. ¿A cuánto asciende la superficie de propiedad social?

Tomando en consideración que la superficie de propiedad social resulta de sumar las acciones agrarias ejecutadas que están clasificadas como de reparto agrario, más las que suman y menos las que restan superficie a las ya creadas, sin incluir las acciones agrarias de acomodo, relocalización y reacomodo, se tendría lo siguiente:

CUADRO 5

| Acción agraria | Ejecutadas | |
|--------------------------------------------------------------------|------------|--------------------|
| | Número | Superficie |
| Cesión que suma superficie | 14 | 1,650.580000 |
| Constitución | 582 | 171,958.090081 |
| Donación que suma superficie | 2 | 5,217.703300 |
| Dotación por compensación | 7 | 861.870000 |
| Dotación complementaria | 430 | 241,941.096764 |
| Dotación que crea núcleo agrario | 24,102 | 49,852,508.472814 |
| Dotación suma | 39 | 40,161.324297 |
| Incorporación de tierras al régimen ejidal que crea núcleo agrario | 34 | 30,841.508809 |
| Incorporación de tierras al régimen ejidal que suma superficie | 230 | 224,582.068651 |
| Ampliación | 11,812 | 21,195,843.632710 |
| Ampliación complementaria | 184 | 171,751.227794 |
| Nuevo centro de población | 2,288 | 9,700,321.737743 |
| Nuevo centro de población complementaria | 108 | 1,475,537.460219 |
| Restitución que crea núcleo agrario | 166 | 2,444,067.132537 |
| Restitución complementaria | 1 | 37,520.108400 |
| Restitución que suma superficie | 14 | 27,057.457200 |
| Restitución y dotación que crea núcleo agrario | 18 | 67,117.462800 |
| Reconocimiento y titulación de bienes comunales | 2,198 | 16,115,998.667856 |
| Reconocimiento y titulación de bienes comunales complementaria | 40 | 150,479.787932 |
| Total | 42,269 | 101'955,417.389905 |

CUADRO 6
Acciones agrarias compensadas que restan superficie

| Acción agraria | Ejecutadas | |
|----------------------------------|------------|------------------|
| | Número | Superficie |
| Cesión que resta superficie | 9 | 955.500000 |
| División que resta superficie | 676 | 1'265,962.575090 |
| Exclusión | 41 | 3,781.141288 |
| Expropiación | 6,481 | 647,189.974535 |
| Fusión que resta superficie | 64 | 121,372.772165 |
| Restitución que resta superficie | 1 | 1,335.264000 |
| Permuta entrega | 287 | 66138.80696 |
| Total | 7,559 | 2'106,736.034042 |

CUADRO 7
Acciones agrarias que suman superficie

| Acción agraria | Ejecutadas | |
|----------------------------------|------------|------------------|
| | Número | Superficie |
| Acomodo que crea núcleo agrario | 3 | 5,569.801800 |
| Cambio de régimen | 11 | 72,443.858432 |
| Compensación | 14 | 31,667.083022 |
| División que crea núcleo agrario | 944 | 1'369,895.502197 |
| División que suma superficie | 34 | 46,998.570093 |
| Fusión que crea núcleo agrario | 7 | 593,979.386200 |
| Fusión que suma superficie | 15 | 128,109.058813 |
| Permuta recibe | 287 | 76,590.327030 |
| Permuta que crea núcleo agrario | 9 | 4,571.472800 |
| Total | 1,324 | 2'329,825.060453 |

El número de núcleos agrarios de propiedad social asciende a **31,426**, según lo demuestra el Cuadro 3, como resultado de sumar las acciones agrarias identificadas como creadoras de ejidos y comunidades, cuya superficie asciende a **102'178,506.416326** hectáreas.

CUADRO 8
Acciones agrarias y superficie de propiedad social

| Acción agraria | Ejecutadas | |
|-----------------------------------------|------------|--------------------|
| | Número | Superficie |
| Total de reparto agrario | 42,269 | 101,955,417.389905 |
| Total de acciones que suman superficie | 1,324 | 2,329,825.060453 |
| Total de acciones que restan superficie | 7,559 | 2,106,736.034042 |
| Total de superficie de propiedad social | 50,859 | 102'178,506.416326 |

Parte importante de este trabajo de investigación se relaciona con la diferencia que resulta entre la superficie y acciones agrarias resueltas (Cuadro 1) contra las acciones agrarias y superficies ejecutadas (Cuadro 4).

CUADRO 9
Acciones agrarias y superficie no ejecutadas

| Acción agraria | Ejecutadas | |
|----------------------------------------------------|------------|--------------------|
| | Número | Superficie |
| Total de acciones agrarias y superficie resueltas | 55,011 | 113,479,147.393574 |
| Total de acciones agrarias y superficie ejecutadas | 50,207 | 106,398,356.080247 |
| Diferencia | 4,804 | 7'080,791.313327 |

Lo anterior indica que existen **4,804** acciones agrarias en total no ejecutadas que amparan una superficie de **7'080,791.313327** hectáreas, por lo que con tal de clarificar qué ha pasado con este universo, también se realizó una investigación, obteniendo los siguientes resultados:

Universo de trabajo de ejecución de la Secretaría de la Reforma Agraria

Acciones agrarias resueltas por resolución presidencial en el periodo 1916-1992, además de los decretos de expropiación en el periodo 1935-2002, en las cuales no se localizaron antecedentes de ejecución; por lo que se presume que no se ha realizado la entrega física de las tierras a los beneficiarios.

CUADRO 10

| Acción agraria | Sin antecedentes de ejecución SRA | |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|------------------|
| | Número | Superficie |
| Acomodo que suma superficie | 1 | 226.000000 |
| División que crea núcleo agrario | 15 | 14,590.538830 |
| División que resta superficie | 17 | 13,545.430181 |
| Dotación complementaria | 1 | 2,000.000000 |
| Dotación que crea núcleo agrario | 146 | 308,316.610400 |
| Expropiación | 2,660 | 238,477.203820 |
| Fusión que suma superficie | 3 | 16,222.000000 |
| Fusión que resta superficie | 7 | 50,885.339400 |
| Incorporación de tierras al régimen ejidal que crea núcleo agrario | 16 | 103,237.739800 |
| Incorporación de tierras al régimen ejidal que suma superficie | 20 | 14,019.214100 |
| Ampliación | 255 | 616,848.774162 |
| Nuevo centro de población | 57 | 278,734.563700 |
| Restitución que crea núcleo agrario | 3 | 49,093.000000 |
| Restitución que suma superficie | 3 | 387.744531 |
| Reconocimiento y titulación de bienes comunales | 78 | 556,638.008766 |
| Reconocimiento y titulación de bienes comunales complementaria | 1 | 11,972.512800 |
| Permuta entrega | 60 | 7286.763224 |
| Permuta recibe | 60 | 12732.94954 |
| Total | 3,343 | 2'295,214.393249 |

Este resultado indica que la Unidad Técnica Operativa y la Dirección de Expropiaciones de la SRA tienen un universo de trabajo, en cuanto a ejecuciones de resoluciones presidenciales y decretos, de **3,343** acciones con **2'295,214.393249** hectáreas.

Acciones agrarias con opinión, acuerdo, dictamen, resolución o sentencia de inejecutabilidad

También se localizaron antecedentes de opiniones, acuerdos, dictámenes, resoluciones y sentencias de inejecutabilidad en las acciones agrarias (ver Cuadro 11).

CUADRO 11

| Acción agraria | Con acuerdo de inejecutabilidad | |
|-------------------------------------------------|---------------------------------|----------------|
| | Número | Superficie |
| División que crea núcleo agrario | 1 | 1,000.000000 |
| División que resta superficie | 2 | 1,653.507500 |
| Dotación complementaria | 1 | 161.546023 |
| Dotación que crea núcleo agrario | 58 | 121,139.314300 |
| Expropiación | 2 | 24.980290 |
| Ampliación | 55 | 61,990.059800 |
| Nuevo centro de población | 57 | 255,468.133800 |
| Reconocimiento y titulación de bienes comunales | 14 | 54,760.886415 |
| Permuta recibe | 1 | 163.5361 |
| Total | 191 | 496,361.964228 |

Este resultado indica que **191** acciones agrarias que amparan una superficie de **496,361.964228** hectáreas implican el riesgo de que los núcleos agrarios se amparen ante el Tribunal Superior Agrario, puesto que la emisión de un acuerdo de inejecutabilidad no deja insubsistente una resolución presidencial, obligando a la Secretaría de la Reforma Agraria a ejecutar dichas acciones o, en su defecto, hacer el pago correspondiente a los beneficiarios de acuerdo con el valor de la tierra, por no cumplir con un mandato presidencial.

Acciones agrarias insubsistentes o improcedentes

Un resultado más se refiere a las acciones agrarias que quedaron insubsistentes o improcedentes, con la emisión de una resolución presidencial o resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y actualmente por el Tribunal Superior Agrario, como consecuencia de un juicio de amparo interpuesto por los directamente afectados, dueños de las tierras que se destinaron para satisfacer necesidades agrarias (ver Cuadro 12).

CUADRO 12

| Acción agraria | Insubsistentes | | Improcedentes | |
|-------------------------------------------------|----------------|------------------|---------------|----------------|
| | Número | Superficie | Número | Superficie |
| División que crea núcleo agrario | 9 | 8,289.053269 | 1 | 2,727.000000 |
| División que suma superficie | 1 | 824.000000 | | |
| División que resta superficie | 13 | 35,934.583200 | | |
| Dotación complementaria | 1 | 762.000000 | | |
| Dotación que crea núcleo agrario | 95 | 142,491.075406 | 5 | 9,124.603000 |
| Dotación suma | 5 | 10,225.943500 | | |
| Expropiación | 38 | 6,502.650720 | 9 | 928.539387 |
| Ampliación | 96 | 101,180.287034 | 20 | 53,660.989300 |
| Nuevo centro de población | 43 | 496,061.321750 | 1 | 95,818.000000 |
| Restitución que crea núcleo agrario | 3 | 29,294.107600 | 2 | 78,890.816900 |
| Restitución que suma superficie | 2 | 533.881000 | | |
| Reconocimiento y titulación de bienes comunales | 54 | 246,610.913788 | 4 | 119,320.911859 |
| Permuta entrega | 2 | 172.6139 | | |
| Permuta recibe | 2 | 367.45 | | |
| Total | 362 | 1'079,249.881167 | 42 | 360,470.860446 |

Este resultado indica que **404** acciones agrarias con una superficie de **1'439,720.741613** hectáreas han quedado insubsistentes, porque los órganos colegiados han dado la razón a los propietarios de las tierras que fueron utilizadas para satisfacer necesidades agrarias y que interpusieron un juicio de amparo en contra de las resoluciones presidenciales o sentencias de los Tribunales Agrarios.

Acciones agrarias para investigación

Por último, respecto a acciones agrarias resueltas por resoluciones presidenciales sin antecedentes de ejecución, se localizaron expedientes de **108** acciones agrarias con una superficie de **167,570.367016** hectáreas, las cuales no fue posible clasificarlas en ninguno de los rubros descritos anteriormente, en virtud de que los elementos documentales con que se contaba al momento de la investigación, no eran suficientes para clarificar su situación, mismos que se relacionan a continuación.

CUADRO 13

| Acción agraria | Para investigación | |
|----------------------------------------------------------------|--------------------|----------------|
| | Número | Superficie |
| División que crea núcleo agrario | 13 | 14,602.967116 |
| División que resta superficie | 3 | 8,639.000000 |
| Dotación complementaria | 4 | 590.1529 |
| Dotación que crea núcleo agrario | 16 | 32,223.521200 |
| Expropiación | 29 | 7,398.793900 |
| Incorporación de tierras al régimen ejidal que suma superficie | 1 | 1,281.333900 |
| Ampliación | 14 | 32,297.783500 |
| Nuevo centro de población | 6 | 22,642.156400 |
| Restitución que crea núcleo agrario | 2 | 3,697.000000 |
| Reconocimiento y titulación de bienes comunales | 16 | 10,285.773300 |
| Permuta entrega | 4 | 57.9424 |
| Permuta recibe | 4 | 33853.9424 |
| Total | 108 | 167,570.367016 |

Acciones agrarias pendientes de ejecución por Tribunales Agrarios

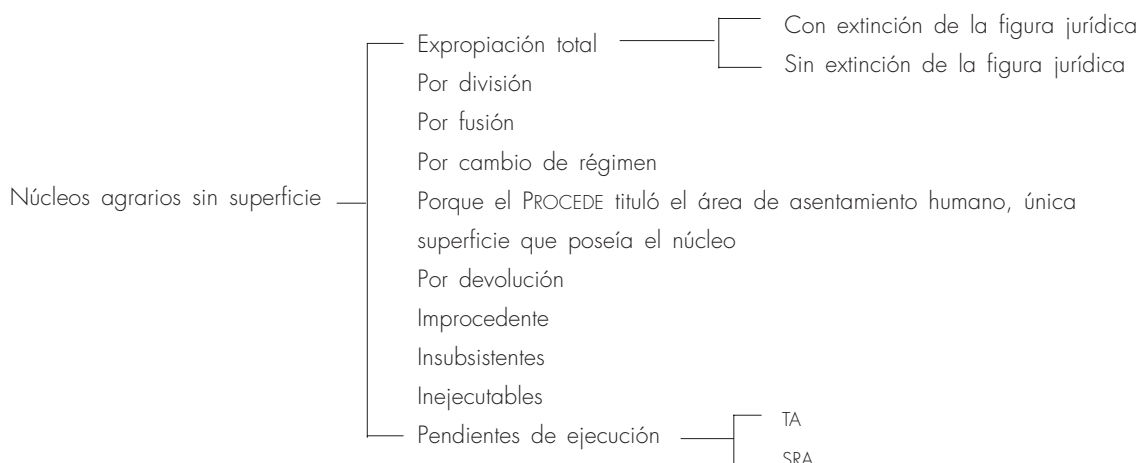
Para finalizar con el estudio de acciones agrarias, se analizaron las que fueron producto de los Tribunales Agrarios, arrojando como resultado que **758** de ellas están pendientes de ejecutar, con una superficie de **1'527,138.520684** hectáreas (ver Cuadro 14).

CUADRO 14

| Acción agraria | Pendiente de ejecución por TA | |
|--------------------------------------------------------------------|-------------------------------|------------------|
| | Número | Superficie |
| Dotación complementaria | 8 | 2,426.733674 |
| Dotación que crea núcleo agrario | 148 | 203,934.189152 |
| Dotación suma | 17 | 16,971.206305 |
| Exclusión | 1 | 305.694200 |
| Incorporación de tierras al régimen ejidal que crea núcleo agrario | 1 | 259.657571 |
| Incorporación de tierras al régimen ejidal que suma superficie | 9 | 1,674.581675 |
| Ampliación | 352 | 320,735.872169 |
| Ampliación complementaria | 1 | 20.000000 |
| Nuevo centro de población | 75 | 159,885.609507 |
| Restitución que suma superficie | 4 | 1,378.539999 |
| Restitución que resta superficie | 1 | 26.588800 |
| Reconocimiento y titulación de bienes comunales | 123 | 780,003.553240 |
| Reconocimiento y titulación de bienes comunales complementaria | 18 | 39,516.294392 |
| Total | 758 | 1,527,138.520684 |

Núcleos agrarios sin superficie

Finalmente, y para estar en posibilidades de determinar con precisión el universo de PROCEDE en cuanto a núcleos agrarios y superficie se refiere, fue necesario realizar una investigación respecto de los ejidos y comunidades que no cuentan con superficie en posesión, aun cuando fueron creados por resolución presidencial o sentencia de Tribunales Agrarios, situación derivada por diferentes causas desde el punto de vista jurídico-documental, lo cual se expresa en el siguiente esquema.



De acuerdo con este planteamiento se obtuvieron los resultados siguientes:

CUADRO 15

| | Concepto | Total de núcleos agrarios |
|----------------------------------------------|-------------------------------------------------|---------------------------|
| | Expropiación total | 109 |
| | Por división | 28 |
| | Por fusión | 17 |
| Sin posibilidades de incorporarse al PROCEDE | Por devolución de tierras a sus propietarios | 3 |
| | Por PROCEDE | 2 |
| | Por cambio de régimen | 12 |
| | Improcedentes | 15 |
| | Insubsistentes | 111 |
| | Inejecutables | 125 |
| | Subtotal | 422 |
| Con posibilidades de incorporarse al PROCEDE | Sin antecedentes de ejecución por SRA | 287 |
| | Pendientes de ejecución por tribunales agrarios | 359 |
| | Subtotal | 646 |
| | Total | 1,068 |

La calificación que se da a los ejidos y comunidades que tienen posibilidades de incorporarse al PROCEDE es coordinando acciones con la Secretaría de la Reforma Agraria y los Tribunales Agrarios, con el fin de que las acciones agrarias que crean a los núcleos agrarios se ejecuten antes de declarar el Cierre Operativo del Programa.

CUADRO 16

Ejidos y comunidades que deben ser considerados como universo de trabajo del PROCEDE

| Concepto | Núcleos agrarios |
|-------------------------------------------------------|------------------|
| Acciones agrarias que crean núcleo agrario (Cuadro 3) | 31,426 |
| Núcleos agrarios sin superficie (Cuadro 15) | 1,068 |
| Universo de trabajo de PROCEDE | 30,538 |

Conclusiones

- La República Mexicana no se ha repartido más de dos veces, tal como lo afirma el mito, puesto que un rubro es la superficie de expedientes resueltos y otro el de expedientes ejecutados; no está por demás señalar que no son acumulables entre sí, puesto que del primero se desarticula el segundo.
- De los expedientes resueltos se desagregan las acciones agrarias de reparto agrario, además de que se disocian las acciones agrarias que crean a núcleos agrarios.
- Los expedientes de acciones agrarias resueltos desde noviembre de 1916 a diciembre de 2002 ascienden a **55,011** con **113'479,147.393574** hectáreas.
- El reparto agrario considera **43,515** acciones agrarias con una superficie de **108'570,010.417418** hectáreas.
- Hasta el mes de diciembre de 2002 se han creado por las diferentes vías **31,426** ejidos y comunidades.
- Del total de acciones agrarias, han sido ejecutadas **50,207** con una superficie de **106'398,356.080247** hectáreas.
- A diciembre de 2002, la superficie de propiedad social comprende **102'178,506.416326** hectáreas.
- Aún están pendientes de ejecutar **4,101** acciones agrarias con una superficie de **3'822,352.913933** hectáreas, tanto por la Secretaría de la Reforma Agraria como por los Tribunales Agrarios.
- La Secretaría de la Reforma Agraria, a través de la Unidad Técnica Operativa y la Dirección General de Ordenamiento de la Propiedad Rural, tienen pendientes de ejecución **3,343** accio-

nes agrarias que amparan una superficie de **2'295,214.393249** hectáreas.

- Los Tribunales Agrarios tienen pendientes de ejecución **758** acciones agrarias con una superficie de **1'527,138.520684** hectáreas.
- Partiendo de la base de que los núcleos agrarios pueden incorporarse al PROCEDE una vez que estén ejecutados y cuenten con su documentación agraria básica, el universo de este importante Programa es de **30,538** ejidos y comunidades con una superficie de **102'178,506.416326** hectáreas.
- Los núcleos agrarios que tienen posibilidades de incorporarse al PROCEDE son **646**, una vez que la Secretaría de la Reforma Agraria y los Tribunales Agrarios ejecuten las acciones creadoras de núcleos.

Bibliografía

- *Código Agrario de 1943.*
- *Ley Federal de Reforma Agraria.*
- *Ley Agraria.*
- *Reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la propiedad rural.*
- *Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares.*
- Estudio de Luis M. Ponce de León Armenta
- *Diccionario Agrario Mexicano.*
- *Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.*
- *Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional.*

FUENTES DE INFORMACIÓN

- *Diario Oficial de la Federación.*
- Sistema de Control del Archivo General Agrario.
- Expedientes en Resguardo del Archivo General Agrario.
- Historial Agrario.
- Estructura Agraria (diciembre de 2002).

El nuevo marco de relaciones intergeneracionales en las familias ejidales: migración y herencia en el sur de Veracruz**

La transmisión y herencia de la tierra bajo la normatividad actual ha generado procesos novedosos al interior de las familias respecto a las relaciones entre géneros y generaciones; la herencia adquiere un interés diferente, no tanto por su capacidad productiva sino por el valor patrimonial que toma con la certificación.

Planteamiento

La reforma de Artículo 27 constitucional en 1992 y la puesta en marcha del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) ha sido una medida de gran trascendencia en el medio rural, ya que la propiedad social (ejidal y comunal) es el tipo de tenencia predominante en el campo y especialmente si consideramos las pequeñas explotaciones agrícolas (Sector Agrario-Procuraduría Agraria, 2000). Con la aprobación de la reforma concluye de manera definitiva la fase de reparto agrario iniciada en 1917 y se inicia una nueva que busca dar certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a ejidos y comunidades. Al mismo tiempo, con esta medida se trataba de promover un mayor dinamismo en el sector ejidal y comunal, caracterizados por una producción de autosubsistencia, basada fundamentalmente en la utilización de mano de obra familiar, apoyada en mecanismos comunitarios de regulación social y política, y en una gran participación en los mercados de mano de obra y en una dependencia de la emigración (Gordillo *et al.*, 1999; Warman, 2001). La reforma buscaba liberar definitivamente el potencial productivo del ejido y crear un mercado de tierra que permitiese el desarrollo y la modernización del sector.

* Maestro en Población por FLACSO y Doctor en Demografía por la Universidad Autónoma de Barcelona.

** Este trabajo obtuvo el 3er lugar del IX Premio Estudios Agrarios 2004.

Sin embargo, las implicaciones de la reforma van mucho más allá del marco estrictamente legal y económico que define para el sector social, y específicamente este trabajo se centrará en el ejidal. La nueva reglamentación en la transmisión y herencia de la tierra, así como el nuevo valor que adquiere el título de propiedad —certificado parcelario— con la aplicación de PROCEDE, han repercutido en una transformación de las familias ejidatarias. En las sociedades agrícolas, el patrón de herencia de la tierra es fundamental para entender los procesos de filiación y residencia en el interior de la familia, así como la sucesión de las generaciones. En la medida que éste se ha visto modificado, se ha dado una transformación de la misma familia.

La nueva reglamentación sobre la tierra ha desatado y acentuado procesos novedosos dentro de estas familias: por un lado, se ha favorecido directa e indirectamente la migración de larga distancia y duración en los ejidos por parte de las generaciones más jóvenes (los hijos de los ejidatarios), y por otro, la herencia de la tierra ha alterado su significado en la organización y sucesión en la familia. El valor tradicional de la tierra, como medio de producción que garantiza la sobrevivencia, ha sido desplazado hacia la posesión del título de propiedad, lo que permite captar rentas al margen de una producción agrícola que en muchos casos está en franca decadencia.

En el caso de la región de estudio,¹ el sur del estado de Veracruz, la Reforma Agraria y el PROCEDE han tenido lugar al mismo tiempo que se desarrollaba la movilidad de larga distancia y duración hacia los mercados del norte, la frontera y Estados Unidos. Esto ha generado en la familia una doble interferencia: la reforma favorece

¹ Nota metodológica. El estudio se apoya en una encuesta estadística sobre Movilidad y Reproducción Social en el sur del estado de Veracruz realizada en 36 localidades a una muestra de 947 hogares en 1999 (MORESO, 1999). Esta encuesta forma parte de un proyecto conjunto de investigación entre el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y el Institut de Recherche pour le Développement (IRD) sobre el “Futuro de las pequeñas agriculturas en el sur de Veracruz”. En 2002, dentro del mismo proyecto se hicieron 70 entrevistas en profundidad a familias encuestadas previamente en 1999 (MORESO, 2002).

esta nueva movilidad, pero a la vez la migración acentúa los efectos de la reforma en las relaciones intergeneracionales.

De esta manera, el cambio en la tenencia de la tierra en los ejidos ha contribuido y acelerado una profunda transformación en las familias, respecto a las relaciones entre géneros y generaciones que allí tienen lugar. La reforma ha impulsado un nuevo marco de relaciones entre el padre ejidatario y sus hijos varones, así como ha contribuido a que la mujer, hija y esposa, ocupe un papel más relevante dentro de la familia.

Gestión de la tierra en la organización y en la sucesión familiar: el "sistema familiar mesoamericano"

En la mayoría de las sociedades agrícolas, la tierra ha constituido el elemento central sobre el que se articula el sistema de organización y de sucesión familiar. La forma de acceso y su sistema de transmisión han estado asociados a diferentes sistemas familiares (Goody, 1976; Hajnal, 1983; Barreda González, 1990; Segalen, 1995; Dérouet y Goy, 1998; Goody, 2000; Mikelarena y Pérez-Fuentes, 2001). Cada modalidad de transmisión de la tierra iba unida a pautas concretas de residencia postmarital y de conformación de los grupos domésticos, así como de establecimiento de relaciones entre las distintas generaciones familiares. Los casos extremos son los modelos divisible e indivisible (ultimogenitura o primogenitura) de herencia que a su vez se asocian a distintas organizaciones familiares, familias nucleares y extensas.

El modelo divisible favorece la formación de familias troncales, puesto que el padre fracciona el patrimonio entre los hijos (en determinadas sociedades sólo son considerados los hijos varones y en otras, hijos e hijas), con lo que éstos se instalan en la proximidad. Se favorece un sistema familiar neolocal, donde los hijos crean su propio hogar en la proximidad del padre y todos mantienen fuertes lazos entre sí.

El indivisible tiende a la creación de familias extensas. Basado generalmente en una estrategia de perpetuación patrimonial, el heredero se mantiene en la casa paterna y le da continuidad —sistema patrilocal—, mientras que el resto de los miembros son en cierta manera “expulsados” fuera de la familia (quienes se mantienen dentro de la familia pero que no son herederos, tienen una posición subordinada). En este sistema, el padre fortalece las relaciones con el heredero pero se debilitan con el resto de los hijos.

Hay autores que señalan que las modalidades de herencia afectan al mismo desarrollo local y regional, y por tanto al desarrollo de las sociedades (Habakkuk, 1955): la herencia divisa contribuye a retener o encadenar a la tierra a todos los miembros de la familia campesina, lo que puede llevar en un plazo de tiempo limitado a la superpoblación, la descapitalización y la escasez generalizada de tierra, y consecuentemente producirá migraciones masivas y repentinas; entre tanto, la herencia indivisa promueve la movilidad geográfica y ocupacional de una parte de la población rural de manera más paulatina, y permite desarrollar una agricultura más avanzada y dinámica. Mientras que el sistema diviso favorece el desarrollo de una industria local y dispersa, el segundo favorece una industria regional concentrada en polos urbanos.

Estos sistemas han estado determinados por la reglamentación existente en la sociedad que imponía la modalidad de transferencia, si bien existen múltiples ejemplos de cambios legales que han alterado el sistema de transmisión en numerosas sociedades por diversos motivos: cambio del modelo diviso al indiviso para frenar la fragmentación; cambios del modelo indiviso al diviso por la igualación de los derechos entre todos los descendientes, etcétera.

En México, la herencia de la tierra en la propiedad social, comunidades agrarias y ejidos, se caracteriza por un sistema indiviso, puesto que la Ley Agraria impone un único sucesor por título o derecho, aspecto que se ha mantenido en la Ley Agraria de 1992. A pesar de que no existe una normatividad expresa que imponga un

heredero según el sexo u orden de nacimiento de los hijos, en general la mayoría de los trabajos antropológicos coinciden en señalar un modelo caracterizado por la ultimogenitura masculina (Redfield, 1928; 1930; Beals, 1945; Villa Rojas, 1947; Nutini, 1968; Baez-Jorge, 1973; Collier, 1976; Pozas Arciniega, 1977; Chenaut, 1990; Münch, 1994; Flores, 2000; Rodríguez, 2000). Esta predominancia del hijo menor como heredero es resultado, como señala Robichaux, del momento de designación o de traspaso en el ciclo familiar: la designación del heredero por parte del padre al final de su vida favorece que sea el hijo menor el elegido, ya que es quien tiene una mayor probabilidad de mantenerse junto al padre (Robichaux, 1997; 2004). La entrada en la etapa adulta del hijo menor tiende a coincidir en el tiempo con el retiro del padre de la actividad laboral, por lo que se produce un relevo generacional de una manera bastante armoniosa.

En la práctica y hasta recientemente en la mayoría de ejidos y comunidades agrarias, como se apunta en los trabajos mencionados, se ha combinado el modelo indivisible que impone la legislación con las prácticas divisibles dentro de la familia y de las comunidades indígenas. La tierra se distribuye entre los hijos varones que la necesiten, aunque exista la restricción legal de que el título de propiedad recaiga solamente en un hijo. Dentro del ejido esto supone que un hijo se convierta legalmente en ejidatario, mientras que el resto adquiere una condición de “poseesionarios”, es decir, carecen del derecho legal sobre la tierra pero disponen de la aprobación de la familia y de las instituciones del ejido para trabajarla.

En este sistema familiar el padre interviene activamente en la formación de la familia y en la constitución de los hogares de sus hijos varones: realiza los arreglos matrimoniales, provee la residencia postmarital en un primer momento en su misma casa y después cediéndoles un espacio en el solar para la construcción de sus casas, así como les otorga tierra para trabajar y para alimentar a su familia. El resultado es la creación de espacios familiares de co-residencia donde se agrupan hogares nucleares y/o extensos formados

por el padre y sus hijos varones (Redfield, 1928; 1930; Beals, 1945; Villa Rojas, 1947; Nutini, 1968; Collier, 1976; Pozas Arciniega, 1977). Con esta modalidad de distribución de la tierra, fuertemente apoyada en las organizaciones comunales y ejidales, se construye un sistema de relaciones fuertemente controladas por el padre, en la que el heredero legal es el máximo responsable del cuidado del padre durante la etapa de dependencia, pero en el que el resto de los hijos instalados en la proximidad constituye igualmente una red de apoyo. Las hijas en este sistema familiar no son consideradas, únicamente en el caso de que no haya hijos varones son tenidas en cuenta.

Este sistema de organización y de sucesión familiar ha funcionado hasta recientemente con base en dos factores: el valor de la tierra como un medio exclusivamente de trabajo y el papel de las instituciones comunales en la reproducción familiar.

Respecto al primer factor, en la medida que lo importante era disponer de tierra para trabajar y cubrir las necesidades de consumo, más que la propiedad de la tierra en sí o, como señala Chenaut entre los totonacas del norte del estado de Veracruz, “lo importante es el trabajo y no la tierra” y “el trabajo crea tierra” (Chenaut, 1990:162), este sistema se ha mantenido. Esto ha permitido que las diferencias entre el hijo que recibía el derecho legal, el ejidatario en este caso, y el resto de los hijos, los posesionarios, no fueran insalvables, puesto que unos y otros disponían de tierra para cubrir sus necesidades.

Por otro lado, hay que señalar el papel de las instituciones ejidales que han sustentado este modelo. La asamblea ejidal, el comisariado y el consejo de vigilancia han sido los verdaderos responsables de la reproducción de los grupos campesinos y de gestionar el futuro de las nuevas generaciones (Hoffmann, 1992; Zendejas, 1994; Hoffmann, 1997; 1998; De Janvry, Sadoulet *et al.*, 1999; Gordillo, De Janvry *et al.*, 1999; Zendejas, 1999; Warman, 2001; Quesnel, 2003). Por una parte, establecían los arreglos institucionales entre la familia y la comunidad para el acceso a la tierra y los recur-

sos públicos: bien en el acceso a la tierra dentro del ejido, legitimando distribuciones de la tierra al margen de la ley o bien realizando las gestiones para conseguir ampliaciones o nuevas dotaciones con el Estado; el acceso a los programas públicos, al crédito para la producción, las inversiones en infraestructuras (educación, salud, vías de comunicación, etc.) eran igualmente gestionadas por las instituciones ejidales. El padre enfrentaba el futuro y las demandas de sus hijos recurriendo al ejido, y a la vez el ejido intercedía ante el Estado para hacer frente a las demandas de las familias. Por otra parte, la intervención del ejido alcanzaba incluso la esfera familiar: en la designación del heredero del título, el hijo además de hacerse acreedor a tal condición ante el padre, debía de contar con el respaldo de las instituciones; el ejido mediaba en las disputas en la familia relacionadas con la tenencia de la tierra y se convertía en el garante de la voluntad del padre ante los hijos. Esto permitía, por ejemplo, que no sólo el heredero legal sino el resto de los hijos tuvieran acceso a la tierra cuando el padre así lo establecía, puesto que el incumplimiento de estos acuerdos, establecidos dentro de la familia y sancionados por el ejido, podía conllevar la intervención de las instituciones ejidales.² En este sentido el ejido y sus instituciones reforzaban la autoridad del padre sobre los hijos y permitían el funcionamiento del sistema familiar previamente descrito.

Este sistema particular de funcionamiento explica hasta muy recientemente la mayor retención de la población rural en los ejidos³ (De Janvry, Dutilly *et al.*, 2001; Quesnel, 2003). En el sur del estado de Veracruz esta fuerte retención de la población en los ejidos (a pesar de la elevada descendencia —superior a los seis hijos/as—, más de 80% de los hijos se ha mantenido en la misma localidad del

² En varios casos en que el heredero legal no cumplía con la voluntad del padre o con sus responsabilidades con el resto de los familiares, las instituciones del ejido intervenían pudiendo retirar el derecho al hijo (MORESO, 1999 y 2002).

³ Comparando el crecimiento de los ejidos y de las localidades no ejidales de la muestra MORESO se observa hasta recientemente un crecimiento diferencial: en el periodo 1990-1995, de las 18 localidades no ejidales de la muestra, 50% (8) tuvo un crecimiento negativo, 39% (7) un crecimiento positivo pero inferior a 2% anual y 11% (2) un crecimiento mayor a 2% (uno es de reciente creación); en el caso de

padre ejidatario), ha supuesto una fuerte precarización de sus condiciones de acceso a la tierra (ver cuadro 1): el porcentaje de hijos que se ha mantenido en la localidad en las diferentes generaciones se ha incrementado levemente (de 81 a 90%), pero esto ha supuesto que generación tras generación fueran menos quienes accedían al trabajo de la tierra por cuenta propia (de 56 a 41%), y entre quienes lo lograban, cada vez han sido menos quienes se han convertido en ejidatarios (de 68 a 6%).

CUADRO 1

Según la generación del padre de los actuales ejidatarios, número de hijos sobrevivientes, porcentaje de ellos residiendo en la localidad y tipo de acceso a la tierra. Ejidos del sur de Veracruz, 1999

| Hijos | GENERACIÓN DE LOS PADRES | | | | | Total |
|------------------------------|--------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------|
| | Antes 1920 | 1920-1930 | 1930-1940 | 1940-1950 | Desp.1950 | |
| Nº hijos sobrevivientes | 5.7 | 7.0 | 6.5 | 7.3 | 6.9 | 6.4 |
| En la localidad | 81.2% | 83.9% | 82.2% | 85.6% | 90.7% | 83.2% |
| Sin acceso a la tierra c.p.* | 44.1% | 40.6% | 56.2% | 58.9% | 59.0% | 48.3% |
| Con acceso a la tierra | 55.9% | 59.4% | 43.8% | 41.1% | 41.0% | 51.7% |
| Tipo de acceso a la tierra: | | | | | | |
| Ejidatarios | 67.9% | 50.0% | 44.6% | 10.3% | 6.3% | 49.4% |
| Arrendatarios | 32.1% | 50.0% | 55.4% | 89.7% | 93.8% | 50.6% |
| Efectivos | 293.0 | 261.0 | 197.0 | 111.0 | 43.0 | 905.0 |

Fuente: Elaboración propia, MORESO 1999, IRD-CIESAS.

*Son hijos de ejidatarios que carecen del acceso a la tierra por cuenta propia y que trabajan en común la tierra de otro familiar o bien son jornaleros.

El deterioro en las condiciones de producción y de trabajo en los ejidos en las generaciones más recientes va unido a un proceso generalizado de crisis económica del país y en particular del sector agrícola, causa y antecedente de la reforma de 1992.

las 18 localidades ejidales, únicamente 3 (17%) tuvieron un crecimiento negativo, mientras que 44% (8) tuvieron crecimiento positivo aunque inferior a 2% y el resto, 39% (7), creció por encima de 2% anual. En el período 1995-2000, 74% (14) de las localidades no ejidales tuvieron crecimiento negativo, mientras que únicamente 22% (4) en los ejidos. Esto muestra el desigual crecimiento y presencia de la migración según el tipo de núcleo agrario y sus diferentes lógicas.

Antecedentes y causas de la reforma de 1992: crisis económica y nuevo modelo de desarrollo del país

La crisis de la deuda externa en 1982 conllevó un cambio radical en la política económica, poniendo fin al modelo de desarrollo que México había mantenido desde la década de 1940, caracterizado por la sustitución de las importaciones y la autosuficiencia nacional (Alba y Potter, 1986; Escobar Latapí, Bean *et al.*, 1999). Esta etapa estuvo caracterizada por un crecimiento sostenido de la economía y un intenso reparto agrario que permitió hacer frente a las necesidades de una población que aumentaba rápidamente como consecuencia de la transición demográfica que estaba teniendo lugar.

La crisis en el sector agrícola era evidente desde la década de 1960, momento en el que el crecimiento del producto agrícola comenzó a ser inferior al crecimiento poblacional, a pesar de los intentos de incrementar la producción con el intenso reparto de las décadas de los sesenta y setenta (Appendini, Pépin-Lehalleur *et al.*, 1983; Moguel, 1989; Mackinlay, 1991; Warman, 2001).⁴ Esta nueva crisis de comienzos de los ochenta se convirtió en el detonante para dar un giro completo a la política agrícola y sacar al Estado del sector agrícola, muy especialmente del sector social. Los nuevos lineamientos para el sector rural se concentraron principalmente en la liberalización comercial, la desregulación económica y la privatización de las agencias que operaban en el sector campesino, tales como paraestatales, agroindustriales, bancos, etcétera (Gordillo, De Janvry *et al.*, 1999; Warman, 2001).

⁴ Durante el sexenio de Díaz Ordaz (1964-1970) para tratar de superar la crisis del sector agrícola y hacer frente a las tensiones sociales se intensificó el reparto agrario. En este periodo se resolvió la mayor superficie jurídica en una administración sexenal, 25 millones de hectáreas, otorgando derechos a 278,000 nuevos ejidatarios. Estas grandes cifras sin embargo dejan entrever una relación preocupante: durante el gobierno de Lázaro Cárdenas se repartieron 19 millones de hectáreas, las cuales beneficiaron a 729,000 ejidatarios, es decir, con una superficie sensiblemente inferior, el número de beneficiarios fue más del doble. La relación entre tierra y beneficiario hace evidente que las tierras más aptas para cultivar se habían agotado (Sector Agrario, 1997. *La transformación agraria: origen, evolución y retos*. México, Sector Agrario: 238 p.).

Miguel de la Madrid (1982-1988) al llegar al poder dismanteló el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), bajó el sistema de subsidios, aumentó el precio de diversos insumos agropecuarios, redujo los precios de garantía y restringió el crédito (Mackinlay, 1991). Son los inicios de la política de austeridad neoliberal que trataba de regularizar el caos en el sector rural de gobiernos anteriores. Creó el programa de Catastro Rural y de Regularización de la Tenencia de la Tierra destinado a otorgar seguridad jurídica al sector social y al privado. Este constituye un primer antecedente de la reforma de 1992.

Con Carlos Salinas en la presidencia (1988-94) se aceleraron y profundizaron las reformas liberales con el objetivo de preparar al país para la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El TLCAN como mecanismo modernizador tuvo como una de sus principales consecuencias la reducción del déficit público y la menor intervención del Estado en la producción, incluido el sector agrícola (Arroyo Ortiz, 1995; Randall, 1999; García Zamora, 2002). Se planteó de manera expresa la necesidad de renovar y “modernizar el ejido”, con la consigna de menos Estado y más iniciativa privada (Cambrézy, 1992; Appendini, 1999).

La reforma de 1992 y el PROCEDE se inscriben dentro de este proceso de liberalización política y económica que se llevaba a nivel nacional y que trataba de reducir el papel del Estado en la economía, regularizar la tenencia de la tierra y, a la vez, buscaba reorientar definitivamente la relación del Estado con el campo (Gordillo, De Janvry *et al.*, 1999; Warman, 2001).

Ahora bien, las novedades que introduce primero la reforma constitucional y segundo el PROCEDE en cuanto a uso y manejo de la tierra van mucho más allá de estos objetivos inicialmente propuestos y alteran por completo todo el sistema de organización familiar en los ejidos.

La reforma del Artículo 27 constitucional y el PROCEDE: cambios en el manejo y transferencia de la tierra

El cambio fundamental que introduce la reforma del Artículo 27 constitucional es la posibilidad de convertir la propiedad social de la tierra en propiedad privada a través de la adopción del dominio pleno (artículo 75 de la Ley Agraria), con lo que desaparecería el ejido.

Aunque la mayoría de los ejidos no han adoptado el dominio pleno,⁵ no obstante los cambios que introduce la Ley Agraria y la aplicación del PROCEDE, conlleva una gran individualización en el manejo de la tierra por parte de los ejidatarios. Hasta entonces, éstos eran usufructuarios de las tierras propiedad del ejido, sin posibilidad legal de venderla, fraccionarla o utilizarla como bien inmobiliario. Es decir, el ejidatario disponía únicamente de un derecho que le permitía trabajar la tierra para cubrir sus necesidades y las de su familia. Existía además una normativa muy estricta, fortalecida por los reglamentos internos de los ejidos, sobre el uso de la tierra y su transferencia, la cual se daba al final de la vida del ejidatario (bien después de morir o cuando era incapaz de trabajarla) a favor de uno de los hijos u otro familiar. Este funcionamiento, como se ha comentado, descansaba en una fuerte organización social, donde las instituciones ejidales se constituían en los garantes del sistema.

No existía otro tipo de transacciones legales,⁶ salvo la pérdida de derechos por parte del ejidatario (por ausencia prolongada del ejido por más de dos años, por incumplimiento de las obligaciones propias del ejidatario —tales como dar tareas, pago de cuotas u

⁵ En 2003, donde 78.6% de los núcleos agrarios del país habían sido certificados, únicamente 4.9% de ellos adoptó el dominio pleno (Procuraduría Agraria. 2003. *Tendencias del campo mexicano 2003*. México, Dirección General de Estudios y Publicaciones). En los ejidos de la muestra MORESO, para 1999 esta opción ni siquiera había sido planteada.

En Veracruz en el año 2000, 81% de los ejidos ya habían sido certificados (Dato del IV Informe del Gobierno del Estado de Veracruz).

⁶ De hecho había ventas y rentas de tierra consentidas por la asamblea ejidal y enmascaradas en depuraciones y purgas. La depuración consistía en hacer una revisión del censo de ejidatarios, analizando aquellos que cumplían con sus obligaciones y quienes no. En ocasiones bajo el formato de estas depuraciones tenían lugar procesos de compra-venta.

otros servicios comunales), ante cuya situación la asamblea ejidal podía retirar los derechos a este ejidatario y otorgárselos a otra persona (generalmente un vecindado del ejido).

A partir de la reforma se pone en marcha el PROCEDE, en función del cual se regularizan y certifican las tierras ejidales, siempre y cuando los ejidatarios en asamblea lo soliciten, según el artículo 56 (se requiere una mayoría de 50% más uno de los ejidatarios del ejido). La aplicación del PROCEDE lo primero que significa es que los “certificados de derechos agrarios” pasen a denominarse “certificados parcelarios”. Pero más allá de este cambio de denominación, ésta es una medida que tiene importantes implicaciones para el sector ejidal.

En primer lugar, la certificación de derechos conlleva una mayor “privatización” en la gestión de la tierra.⁷ En el artículo 79 de la Ley Agraria se menciona que ahora el ejidatario dispone de la posibilidad de aprovechar su tierra (rentando, hipotecando,...) de la manera que considere, sin la necesidad de contar con la autorización de la asamblea ejidal o de otro tipo de autoridad. Más aún, en el artículo 80 establece la posibilidad de enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población, es decir, abre la puerta a la venta de la tierra. Esta medida otorga un nuevo valor a la tierra, puesto que deja de ser únicamente un medio de trabajo y adquiere valor mercantil.

En segundo lugar, esta reforma conlleva para el conjunto de la propiedad social, acepten o no posteriormente el PROCEDE, un cambio fundamental respecto al proceso de sucesión y de herencia, como es la aparición de nuevas instancias donde se puede designar el heredero. Antes de la reforma, las instancias de designación eran por orden de importancia, primero la asamblea ejidal y segundo la familia. El heredero tenía que ser aceptado por la organización del ejido y en ocasiones éste podía intervenir en la designación, modi-

⁷ La privatización total sólo se adquiere con la adopción del dominio pleno, aunque la adopción de PROCEDE conlleva una cierta privatización en la gestión de la tierra.

ficando lo establecido por el padre.⁸ Ante disputas en el interior de la familia por la designación del sucesor y si no se había registrado en la asamblea ejidal, como en ocasiones sucedía tras la muerte del padre, el ejido hacía una valoración de los posibles candidatos y otorgaba el derecho a aquel que reunía mayores méritos. Heredar el derecho agrario significaba recibir las propiedades y acceder a una nueva situación y condición en la tenencia de la tierra, pero también asumir determinadas obligaciones con los familiares dependientes y con el ejido. Ser ejidatario significaba asumir responsabilidades con la comunidad, entre ellas cumplir con determinadas faenas y trabajos comunes. No cumplir con estas obligaciones podía llevar a ser desposeído de la condición de ejidatario. La herencia por tanto implicaba una doble relación, con la familia, especialmente con el padre ejidatario, y también con la comunidad.

A raíz de la reforma, se transforman las instancias de registro y, de alguna manera, también de decisión. Ahora es el RAN (Registro Nacional Agrario) la instancia de más alto nivel de registro (Título Octavo de la Ley), y sólo en caso de que no se haya notificado ante esta instancia, lo expresado ante la asamblea ejidal o en la familia adquiere valor. En el caso de que no se haya registrado el heredero y existan disputas en el interior de la familia sobre el sucesor de los derechos, será necesario la intervención de la Procuraduría Agraria (Título Séptimo) y en caso de no llegar a un acuerdo, una resolución del Tribunal Agrario (Título Décimo), instituciones constituidas a partir de 1992. Estas instancias limitan claramente el poder de las instituciones ejidales en el control de los ejidatarios y de sus familias, puesto que las autoridades ejidales carecen de capacidad de intervenir ante una decisión registrada por el propietario de los derechos en el RAN (lo registrado ahí sólo

⁸ En ocasiones las autoridades ejidales, asamblea ejidal, comisariado y consejo de vigilancia, decidían modificar la decisión sobre el sucesor, alegando que el designado no reunía los requisitos necesarios para convertirse en ejidatario y que al mismo tiempo existía otro candidato más capacitado, generalmente dentro de la misma familia del ejidatario fallecido. Esta situación a menudo era utilizada por las autoridades ejidales en su propio beneficio o de sus familias (MORESO 2002).

puede ser modificado por el mismo ejidatario según el artículo 17 de la Ley Agraria).

Es justamente una de las grandes novedades de la reforma, el heredero puede hacerse al margen de la organización ejidal, por lo que desaparece casi en su totalidad como instancia de decisión y de control en la transferencia de la tierra. La intervención de las autoridades ejidales se restringe a obligar cumplir al sucesor lo establecido en el reglamento interno del ejido, el cual, según establece el artículo 10 de la Ley Agraria, debe estar inscrito a su vez en el RAN.

Aunque la nueva Ley mantiene que la sucesión de manera general se produce tras la muerte del ejidatario, abre la opción de que pueda darse un traspaso de los derechos con anterioridad al deceso, cuando el ejidatario y el sucesor estén de acuerdo y siempre ajustándose al reglamento interno del ejido.⁹ Un aspecto importante que no modifica la reforma es el hecho de que sólo puede haber un sucesor por título con el objetivo de frenar la fragmentación de la tierra.

A partir de este momento adquiere una mayor trascendencia la designación del heredero, puesto que aquel que resulte elegido tendrá plenos derechos, desapareciendo las autoridades ejidales como garantes de los acuerdos establecidos en el seno de la familia por parte del padre ejidatario. Esto problematiza aún más la designación del heredero legal, puesto que la elección entraña nuevos riesgos: el heredero una vez reciba la tierra tiene capacidad para venderla o puede modificar los arreglos fijados por el padre, retirando la tierra que disfrutaban otros hermanos, ya que legalmente esta superficie le pertenece y aparece reflejada en el certificado parcelario.

En tercer lugar, como consecuencia de la aplicación del PROCEDE emerge el solar urbano como un bien patrimonial separa-

⁹ El reglamento del ejido puede establecer determinadas formalidades de traspaso con la comunidad, como es el pago de una cuota a la asamblea, la necesidad de residir en la localidad y recordarle al nuevo ejidatario sus obligaciones dentro de la organización ejidal.

do de la condición ejidal y de la tierra agrícola. Anteriormente, el título de derechos agrarios que tenía cada ejidatario incluía como un solo elemento la tierra agrícola, las tierras de uso común y de aprovechamiento colectivo (aguas, bosques), y el espacio urbano. La transmisión del derecho significaba la transferencia de los tres tipos de propiedad que contenía. Con la certificación se separa la tierra agrícola de la tierra urbana para construir.

La aplicación de PROCEDE en la zona urbana, siempre y cuando lo acepte la asamblea ejidal, viene a reconocer cada solar con un título, incluso dentro de cada solar se otorga un título por cada casa que exista. Sin embargo, muchos ejidos han realizado el proceso de certificación únicamente de las tierras agrícolas, puesto que certificar el núcleo urbano significa otorgar un título de propiedad a todos aquellos que se encuentren asentados en el mismo, no sólo a los ejidatarios, sino también a los avecindados (art. 64), quienes pasan a convertirse en dueños de pleno derecho de su solar (art. 65). Certificar en este caso significa que la asamblea ejidal acepta otorgar la propiedad del solar a ejidatarios y avecindados, en su mayoría hijos de los primeros, pero incluso a otra gente venida de fuera y que se instaló con el consentimiento de la asamblea.

De esta manera, la certificación del núcleo urbano puede significar su pérdida de control por parte de la asamblea ejidal: la junta de pobladores, constituida por todos quienes habitaban en el ejido, y que antes del PROCEDE sus derechos estaban restringidos a opinar e informar sobre asuntos urbanos en la asamblea ejidal (arts. 41 y 42), ahora tras el PROCEDE cada poblador o avecindado con un certificado tiene el mismo derecho que un ejidatario en asuntos urbanos. Por lo tanto, la junta de pobladores puede desplazar a la asamblea ejidal como órgano de gestión del núcleo de población.

Estas implicaciones del PROCEDE en la zona urbana han llevado a que muchos ejidos decidan únicamente certificar la tierra agrí-

cola y mantener el casco urbano bajo el control de la asamblea ejidal.¹⁰

La certificación del terreno urbano, junto con la fuerte demanda de espacio para construir a raíz de la migración al norte, ha supuesto una fuerte revalorización del solar urbano en el proceso de herencia. Hoy día, cada vez más desde dentro de la familia, se demanda una diferenciación en la transmisión del patrimonio entre tierra para trabajar y el solar urbano o la casa paterna. El solar urbano pasa a convertirse en un nuevo instrumento sobre el cual se lleva a cabo el proceso de anclaje intergeneracional en las familias rurales.

En cuarto lugar, otro aspecto relevante de la certificación de los ejidos es la posibilidad de solicitar un certificado por cada parcela agrícola, y lo mismo por cada casa o solar urbano. La posibilidad de disponer de más de un título de propiedad significa que legalmente se puede nombrar a más de un sucesor, uno diferente por cada título, si así lo considera el dueño de los derechos.

Por último, hay otros aspectos más sutiles de la aplicación del PROCEDE que afectan al proceso de herencia, como afianzar el sentimiento de propiedad y la generación de mayor incertidumbre.

Así, con la titularización de las propiedades que impone el PROCEDE se hacen explícitas las propiedades que se traspasan, sea tierra para trabajar o tierra urbana para construir. Esta es otra novedad, cuantificar de una manera exacta lo recibido, tierra, casa, solar, además de concienciar al heredero de lo que recibe y afianzar el sentimiento de pertenencia. Antes de la certificación, el certificado de derechos agrarios reconocía la condición de ejidatario, pero no especificaba y cuantificaba el patrimonio. En muchos ejidos que se han mantenido hasta muy recientemente bajo un régimen de explotación comunal, es decir, que no se había realizado el parcelamiento eco-

¹⁰ De los 14 ejidos de la muestra en que se ejecutó el PROCEDE en las parcelas agrícolas, en cuatro de ellos se rechazó en la zona urbana (MORESO 1999). Los otros dos ejidos de la muestra rechazaron la certificación tanto en la zona urbana como en la tierra agrícola.

nómico,¹¹ se podía trabajar un año una determinada superficie de tierra y al año siguiente dejarla y trabajar en otro lugar. Al no existir una asignación de la tierra de parcelas entre los ejidatarios, el ejido podía fácilmente permitir a no ejidatarios, posesionarios y avecindados trabajar en la tierra del ejido cuando existía sobrante. Esta falta de asignación individualizada, por ejemplo, permitía que al amparo de un título de ejidatario, otros familiares trabajaran la tierra (hermanos o hijos), sin que el dueño legal estuviera en capacidad de reclamarla como suya. Tras el parcelamiento y más aún con el PROCEDE, el ejidatario tiene constancia de los bienes que legalmente le corresponde. De ahí que puedan darse reclamaciones, puesto que en el certificado parcelario aparece detallada la ubicación y superficie que le corresponde.

Además, con la certificación aparece la incertidumbre en el seno familiar sobre la herencia de la tierra y pueden poner en entredicho el sistema de relaciones intrafamiliares e intergeneracionales: por un lado, porque ahora cabe la posibilidad de que el ejidatario la pueda vender y no haya heredero; por otro, al momento de ejecutarse PROCEDE se solicita expresamente que el ejidatario elabore una lista de sucesores de las propiedades. Esto va a implicar que se introduzca en el seno de muchas familias de una manera “anticipada” la problemática de la sucesión generacional respecto al modo tradicional de designación que consistía en posponer la decisión hasta el último momento. El registro y la notificación del heredero, y bajo la norma de un heredero por título, significa que el resto de los miembros de la familia no podrán beneficiarse del patrimonio inmobiliario en que se convierte la tierra. Con la reforma, quien resulte el heredero del título tendrá plenos derechos sobre la tierra, con la posibilidad de venderla, rentarla o hipotecarla. Anteriormente, aunque el derecho iba a parar a un solo hijo, en muchos casos otros hijos igualmente podían seguir gozando de derechos de usufructo otorga-

¹¹ De los 18 ejidos de la muestra, en tres de ellos el parcelamiento económico tuvo lugar antes de 1960, 12 entre 1970 y 1980, dos al momento de PROCEDE en la década de 1990 y sólo uno aún no estaba parcelado (MORESO, 1999).

do por el padre y validado en la asamblea ejidal, por lo que la cesión del título agrario no tenía tanta trascendencia. Ahora puede generarse competencias y tensiones entre los hijos.

En suma, la modificación de la Ley Agraria en el manejo y transferencia de la tierra introduce importantes novedades en el juego de relaciones intergeneracionales en la familia: se pierde el control de las instituciones, surgen nuevas formas y nuevos elementos de transmisión, pero a la vez se genera gran incertidumbre sobre el traspaso, tanto para el padre que debe de buscar el candidato más idóneo, como para los hijos por la importancia que adquiere ahora, no tanto acceder a la tierra, sino al título de propiedad (más aún cuando la mayor parte de las unidades familiares son incapaces de garantizar su reproducción con la tierra disponible). Esta situación tiene lugar en un momento en que se está migrando hacia el norte, con lo que se introducen nuevos elementos en el juego de relaciones intergeneracionales.

Las implicaciones de la reforma: desarrollo de la movilidad al norte y problemática de la herencia en el sur de Veracruz

Estos cambios legales que restringen la capacidad de intervención de las instituciones ejidales y atribuyen la potestad en el manejo del patrimonio, así como la total responsabilidad sobre el futuro de las nuevas generaciones en manos de las familias, tienen entre sus principales implicaciones para las familias ejidatarias del sur de Veracruz favorecer la migración de larga distancia y larga duración hacia el norte y problematizar la transferencia de la tierra de una a otra generación en el seno de la familia.

El desarrollo de la movilidad al norte desde el sur de Veracruz

La movilidad laboral en la región tiene entre sus causas la crisis de la producción agrícola. Al igual que lo planteado para el conjunto del

país, el sector agrícola del sur de Veracruz experimentaba un fuerte proceso de desagrarización y de pérdida de rentabilidad desde hacía varias décadas (Mackinlay, 2000; Warman, 2001; García Zamora, 2002; Léonard y Palma, 2002): la crisis del maíz, del tabaco, del café o de la caña de azúcar, productos con gran presencia en la región, constituyen uno de los gérmenes de la movilidad laboral en los ejidos.

Ahora bien, esta movilidad hasta mediados de la década de 1990 estuvo contenida dentro de la región o en los espacios cercanos, debido en primer lugar al dinamismo económico en estos espacios y, en segundo lugar, por las restricciones que imponía la reglamentación ejidal para ausentarse por largos periodos. Aunque la mayor parte de la propiedad ejidal se caracteriza por una producción de autosubsistencia y por la fuerte dependencia externa (subvenciones públicas y trabajos como asalariados-jornaleros estacionales o cíclicos), el tipo de tenencia servía y en algunos casos aún sirve como un elemento de retención de la población en la comunidad, ya que la ley no permitía vender ni llevar a cabo mecanismos de explotación por terceros (aparcería, arrendamiento), aunque hubiera numerosos casos al margen de la ley.

Con la reforma y PROCEDE, una de las principales consecuencias es la pérdida de acceso a la tierra por parte de los avecindados y de muchos de los poseionarios:¹² ya sea porque realmente se les retira la tierra que trabajaban y se reparte exclusivamente entre los ejidatarios, o bien porque la tierra al adquirir un valor mercantil¹³ conlleva un incremento del precio de las rentas, con lo que para

¹² Velázquez muestra en cuatro ejidos ubicados en la sierra de Santa Marta (sur de Veracruz) diferentes procesos de certificación: excluyente (sólo se reconocen los ejidatarios con derechos), semi-excluyente (se reconoce parcialmente a los no ejidatarios) e incluyente (se incorporan los avecindados). (Velázquez, E. 2004. "Apropiación del cambio legal por los actores locales: el parcelamiento de tierras ejidales en la Sierra de Santa Marta, Veracruz, México". *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*. E. Léonard, A. Quesnel y E. Velázquez. México, CIESAS-IRD-Miguel Ángel Porrúa: 269-296.)

¹³ A partir de ahora, legalmente es posible captar rentas de la tierra sin trabajarla, vía alquiler o venta, y además las ayudas de PROCAMPO se otorgan por unidad de superficie. Esto encarece los alquileres, incluso allí donde había sobrante de tierra que anteriormente era aprovechada por los no ejidatarios. Esta

muchos vecindados se vuelve inviable este tipo de arreglos. Esto lleva a que estas familias busquen otras alternativas, y no sólo de manera coyuntural como tradicionalmente habían realizado desplazándose a las ciudades regionales, sino a más largo plazo, por lo que la migración al norte representa una buena alternativa, ya que las ganancias potenciales son mucho mayores que en los mercados tradicionales.

Esta nueva reglamentación también favorece la migración en las familias de ejidatarios: primero por la incertidumbre que genera en su interior el acceso al título de propiedad, lo que lleva a algunos de los miembros, de manera particular o incitados por sus propias familias, a realizar estos desplazamientos con la idea de buscar nuevas alternativas; segundo porque desaparece la restricción legal existente hasta antes de la reforma, según la cual la ausencia del ejido por más de dos años suponía la pérdida automática de la condición ejidal. Esto afectaba directamente a los ejidatarios, pero indirectamente suponía también un freno para los hijos que querían acceder a la condición de ejidatario, puesto que la ausencia prolongada era vista por parte del padre y de las instituciones ejidales como un desentendimiento de sus funciones y le restaba méritos frente a otros posibles herederos, y en tercer lugar, la certificación permite el desarrollo de la migración a Estados Unidos, ya que el título al adquirir un valor mercantil se constituye en el principal instrumento de financiamiento del viaje.¹⁴ El título de propiedad de la tierra (únicamente el certificado parcelario en el caso de los ejidos, puesto que el certificado de derechos agrarios no es admitido al no ser enajenable) es el aval requerido por los prestamistas para conceder

situación es apuntada en el sur del Veracruz por Almeida (Almeida, E. 2000. "Cambios y probables tendencias en el mercado de tierras ejidales en la zona de transición maíz-tabaco en la región de Los Tuxtlas, Veracruz". *El Sotavento veracruzano. Procesos sociales y dinámicas territoriales*. E. Léonard y E. Velázquez. México, D.F., IRD-CIESAS: 171-180.)

¹⁴ Durante el periodo de la investigación, 1999-2002, el precio oscilaba entre 1,500 y 2,500 dólares. En esta fase pionera de la migración internacional se desplazan fundamentalmente miembros de familias con tierra propia, ya que son las únicas que pueden financiar el viaje.

el dinero solicitado por los “polleros” o “coyotes” que se encargan del cruce de la frontera, hasta el momento la única forma de entrada a Estados Unidos para estas poblaciones veracruzanas (Quesnel y Del Rey, 2003).

Las implicaciones derivadas de la reforma y de la aplicación de PROCEDE ayudan a explicar la fuerte transformación de los flujos laborales experimentada en el sur del estado de Veracruz a partir de 1995¹⁵ (MORESO, 1999; 2002). En un breve periodo de tiempo, la movilidad laboral de las poblaciones rurales del sur de Veracruz que había estado contenida dentro de la región (en los mismos municipios o en el corredor industrial Coatzacoalcos-Minatitlán) o bien en otras partes del estado o estados vecinos, ha dejado su sitio en un primer momento a los desplazamientos a la ciudad de México y recientemente a la frontera y a Estados Unidos. Estos últimos, a finales de la década de 1990, concentraban más de 40% del flujo laboral, cuando a mitad de la década era de poco más de 5% (ver cuadro 2). Estos datos de movilidad captados en 1999 son únicamente la punta de un proceso en plena fase de desarrollo.

CUADRO 2
Distribución de los flujos laborales de la población rural del sur del estado de Veracruz por periodos

| | Antes de 1970 | 1970-1989 | 1990-1995 | Después 1995 |
|----------------------|---------------|-----------|-----------|--------------|
| Municipio | 29.3% | 19.2% | 8.7% | 4.2% |
| Región del Sotavento | 28.8% | 41.8% | 32.8% | 13.2% |
| Estado de Veracruz | 16.2% | 12.4% | 10.4% | 9.5% |
| Estados vecinos | 22.7% | 15.2% | 23.5% | 19.5% |
| Ciudad de México | 2.5% | 9.3% | 19.1% | 13.2% |
| Frontera norte | 0.0% | 1.5% | 3.3% | 27.9% |
| Estados Unidos | 0.5% | 0.6% | 2.2% | 12.6% |
| Desplazamientos | 198.0 | 323.0 | 183.0 | 190.0 |

Fuente: Elaboración propia, MORESO 1999, IRD-CIESAS. Desplazamientos laborales de al menos un año de duración.

¹⁵ De las 18 localidades ejidales de la muestra, en 15 se realizó la certificación de derechos entre 1994 y 1997, y en tres se rechazó: en una por decisión de la asamblea y en dos por problemas de límites.

Otro aspecto importante a destacar de esta reciente movilidad laboral es la aparición de la mujer como un agente de primer orden: un cuarto de los actuales flujos de estas poblaciones del sur de Veracruz corresponde a mujeres, cuando hasta la década de 1990 era insignificante y en la mayoría de los casos constituían desplazamientos de acompañamiento o dependientes de la movilidad masculina (padre, hermano o esposo). En la década de 1990 surge la movilidad femenina con una dinámica propia e independiente de la masculina. Las causas de este desarrollo son achacables en parte a este clima de movilidad generado en el conjunto de las poblaciones, así como a las necesidades crecientes de las familias de ingresos al margen de su producción agrícola. En muchas familias, la emigración de los hijos no es una garantía de nuevos ingresos, puesto que muchos de ellos se instalan en los lejanos lugares de emigración y se desentienden de su familia, por lo que éstas deben recurrir a la emigración de las hijas, ya sea hacia mercados regionales o en la frontera.¹⁶

De esta manera las hijas adquieren recientemente un papel relevante en la reproducción de las familias rurales del sur del estado de Veracruz por su contribución económica.

La problemática de la designación del heredero en los ejidos del sur de Veracruz

La condición de ejidatario conlleva, junto con el derecho a trabajar la tierra, una posición social y un estatus importante en el ejido. El ejidatario está obligado a participar en la organización ejidal y adquiere ciertas responsabilidades con el conjunto de la comunidad: las

¹⁶ El 90% migra estando solteras o separadas, con una edad promedio de 21 años y donde el motivo expresado es búsqueda de trabajo (81%). Los destinos de migración femenina son en primer lugar la frontera (30%), seguido de la emigración urbana, bien en las ciudades del Sotavento (26%), de Veracruz (15%) o en la ciudad de México (19%) y destaca la ausencia de migración femenina a Estados Unidos en esta fase pionera de la migración internacional. La ocupación principal es el servicio doméstico (52%), seguido del comercio (26%) y el trabajo en las industrias maquiladoras (11%). Los recursos generados en 37% de los casos son para la propia sobrevivencia, 44% destinados a las necesidades de consumo de su familia y el resto (19%) apoya en la construcción de la vivienda, así como proporcionando apoyos para la producción agrícola de su familia (MORESO, 1999).

instituciones del ejido son las responsables de hacer frente a las demandas y a las necesidades de la población que vive en el ejido. Por lo tanto, la designación del heredero entre los ejidatarios es más que el traspaso del medio de trabajo y de producción, como es el caso de los colonos y propietarios privados.

En el caso de la propiedad ejidal, como se ha comentado, la legislación impone un único heredero por cada derecho ejidal o título agrario y en condiciones normales la sucesión de los derechos sólo tiene lugar tras la muerte del ejidatario. Tradicionalmente la herencia en el caso de los ejidatarios estaba controlada por la organización ejidal, asamblea y comisariado, quienes supervisaban el proceso y disponían de capacidad de intervención. A lo largo de su vida, los hijos debían hacerse acreedores a la condición de ejidatario, primero ante el padre y, a la vez, contar con la aprobación de las instituciones ejidales, puesto que en el caso de haber dentro de la familia más de un posible candidato, únicamente uno de ellos obtendrá la representación legal, aunque el resto disfrute del acceso a la tierra.

CUADRO 3
Designación del heredero según tipo
de tenencia de la tierra. Sur de Veracruz, 1999

| | Ejido | Colonia/pp. | Total |
|-------------------------|-------|-------------|-------|
| Sí nombró | 53.7% | 19.0% | 38.1% |
| No nombró | 46.3% | 81.0% | 61.9% |
| Esposa | 30.8% | 50.0% | 35.1% |
| Único hijo varón | 12.3% | 7.1% | 11.2% |
| Hijo mayor | 15.1% | 11.9% | 14.4% |
| Hijo menor | 15.8% | 7.1% | 13.8% |
| Todos los hijos varones | 4.1% | 7.1% | 4.8% |
| Todos los hijos/hijas | 2.1% | 4.8% | 2.7% |
| Otro hijo/hija | 13.7% | 11.9% | 13.3% |
| Otro familiar | 6.2% | 0.0% | 4.8% |
| Total | 100% | 100% | 100% |
| Efectivos | 272 | 221 | 493 |

Fuente: Elaboración propia. MORESO 1999, IRD-CIESAS.

Esta particular reglamentación de la propiedad social y de acceso a la condición de heredero explica, por ejemplo, las diferencias en la designación entre ejidatarios y propietarios privados: frente a más de 80% de casos sin nombrar heredero en las colonias y pequeñas propiedades, en los ejidos este porcentaje disminuye a 46%, es decir, la mayoría de los dueños de la tierra definen anticipadamente y sobre todo hacen explícito el heredero seleccionado. Este primer dato apunta un marco diferente de relaciones intrafamiliares e intergeneracionales en los ejidos que en las localidades de propiedad privada respecto a la herencia de la tierra.

Los propietarios privados disponen de mayor libertad para distribuir la tierra de acuerdo con las necesidades que se presenten en la familia en el momento del traspaso definitivo (que puede ser tras la muerte del padre) sin establecer ninguna diferencia entre los hijos. No existe por lo tanto la necesidad de anticipar la decisión y no se observa que el porcentaje de designación se incremente en la medida que aumenta la edad del propietario, aspecto que sí se observa en los ejidatarios. En éstos hay una estrecha relación entre los diferentes grupos de edad o etapas familiares con la designación del heredero (ver cuadro 4): a medida que el jefe de familia y dueños de la tierra alcanzan una mayor edad disminuye el porcentaje de no-designación del heredero.

Entre los herederos designados, obviando de momento la esposa que representa casi una de cada tres, se observa que el porcentaje que representa el hijo mayor como heredero tiende a disminuir a medida que se incrementa el grupo de edad (de 18.5 a 13%), mientras que el caso del hijo menor es todo lo contrario, se incrementa en la medida que el ciclo de vida familiar presenta una etapa más avanzada (de 7 a 27%).

CUADRO 4
Condición de designación del heredero entre
los ejidatarios según su edad*. Sur de Veracruz, 1999

| | Menos de 40 | 40-49 | 50-59 | 60 y más | Total |
|-------------|-------------|-------|-------|----------|-------|
| Sí nombró | 42.6% | 48.4% | 58.1% | 64.1% | 53.7% |
| No nombró | 57.4% | 51.6% | 41.9% | 35.9% | 46.3% |
| Esposa | 25.9% | 37.5% | 40.6% | 35.6% | 35.2% |
| Hijo mayor | 18.5% | 25.0% | 15.6% | 13.3% | 17.2% |
| Hijo menor | 7.4% | 16.7% | 15.6% | 26.7% | 18.0% |
| Otros hijos | 29.6% | 20.8% | 25.0% | 17.8% | 22.7% |
| Otros | 18.5% | 0.0% | 3.1% | 6.7% | 7.0% |
| Total | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Efectivos | 66 | 57 | 58 | 73 | 254 |

Fuente: Elaboración propia. MORESO 1999, IRD-CIESAS.

*Considerando únicamente las familias con dos o más hijos varones.

En las familias con un hijo único, éste es 60% el designado y otro 23% la esposa.

Esta evolución parece responder al ciclo de vida familiar y al desarrollo de las descendencias.¹⁷ Aquellos jefes con menos de 40 años, presumiblemente tienen toda su descendencia en el hogar y es muy probable que los hijos más pequeños tengan corta edad, por lo que la primera opción es no nombrar el heredero y en caso de hacerlo a favor de uno de los hijos, parece lógico nombrar al mayor, que es quien estaría más capacitado para asumir las responsabilidades de tal decisión en caso de necesidad. Por el contrario, en el grupo de mayor edad, 60 años y más, generalmente todos los hijos son ya mayores, por lo que disminuye claramente el porcentaje de quienes aún no designaron heredero. En estas etapas avanzadas, es muy probable que los primeros hijos se encuentren fuera de la casa paterna formando su propio hogar e incluso con sus propios recursos, por lo que es el hijo menor quien tiene más probabilidad de permanecer en el hogar paterno, de ahí que sea en mayor medida el designado como heredero.

¹⁷ En el mismo sentido que lo apuntado por Robichaux, cuando todos los hijos son pequeños quien está en mejores condiciones de remplazar al padre es el hijo mayor, mientras que al final del ciclo de vida familiar es el hijo menor (Robichaux, D. L. 1997. "Residence Rules and Ultimogeniture in Tlaxcala and Mesoamerica". *Ethnology* 36, núm. 2 Spring, 149-171).

Ahora bien, junto con la no-designación del heredero, el otro dato más destacable es la designación de la esposa como tal. Designarla no es algo nuevo, pues también encontramos que se da en la generación de los padres de los actuales ejidatarios (10%), aunque en menor porcentaje.¹⁸ La designación y transferencia de la tierra a favor de la esposa representa un caso particular de herencia y son varias las razones de su designación y de la mayor incidencia hoy día. De manera general, dejar como heredera a la esposa significa protegerla ante la posible falta del jefe de familia: por un lado, ser la heredera le da ciertas garantías en el apoyo de los hijos, ya que éstos necesitan mantener el contacto con la madre si en el futuro quieren optar a ser los designados y convertirse en herederos; por otro lado, ante cualquier eventualidad o problemas con los hijos y sin contar con el apoyo del esposo, el control sobre la tierra le permite más fácilmente garantizar su sobrevivencia, bien trabajando en ella, bien como un elemento que permite captar otros recursos.¹⁹

Respecto al incremento de la designación a favor de la esposa es achacable: primero a las opciones que abre la reforma y la aplicación de PROCEDE, que otorga plenos poderes a quien resulte el heredero legal y, a la vez, limita el control de las instituciones ejidales, por lo que la decisión de nombrar o no heredero y a quién nombrar adquiere mayor transcendencia; en segundo lugar, la movilidad creciente de los hijos, con desplazamientos muy lejanos y con largos periodos de ausencia, genera gran incertidumbre sobre el futuro responsable de la explotación familiar. Ante la ausencia de un candidato definido entre los descendientes, bien porque haya varios candidatos y no se tenga claro cuál es el más idóneo o bien que ningún candidato manifieste reunir los requisitos exigidos por el pa-

¹⁸ Otros inciden en el mismo sentido: Sector Agrario-Procuraduría Agraria. 2000. *Estadísticas Agrarias*. México, PA; Vázquez García, V. 2001. "Género y tenencia de la tierra en el ejido mexicano: ¿la costumbre o la ley del Estado?", *Estudios Agrarios*, núm. 18, 117-146; Warman, A. 2001. *El campo mexicano en el siglo XX*. México, Fondo de Cultura Económica.

¹⁹ Subvenciones del PROCAMPO, acceso al crédito, la posibilidad de rentar la tierra y en último caso a venderla.

dre, en especial cuando los hijos migren, la opción más idónea es designar a la esposa o bien no designar.

Nombrar heredera a la mujer es, por tanto, una forma de asegurar su vejez, pero también constituye una estrategia para no descartar a ninguno de los hijos, así como de mantener la tierra en el seno familiar.

En suma, de lo visto respecto a la designación del heredero entre los ejidatarios destaca, en primer lugar, la falta de una clara preferencia por ninguno de los hijos, lo cual descarta la existencia de una norma cultural determinante en la transferencia de la tierra (como sería la ultimogenitura comúnmente señalada); en segundo lugar, la evolución de la distribución de los porcentajes entre el hijo mayor y el menor de acuerdo con las edades de ejidatarios, indica un proceso de designación ajustado con el ciclo de desarrollo de la familia, es decir, se hace de acuerdo con el hijo que puede ejercer mejor las funciones como ejidatario. Además, esta idea de designación funcional es reforzada al observar la relación entre el porcentaje de los que no designaron heredero de acuerdo con las etapas del ciclo familiar. Por lo tanto, puede decirse que la designación en gran parte de los ejidatarios responde a una elección que tiene que ver con el funcionamiento familiar, adoptándose la decisión más conveniente para el grupo familiar en cada momento. En unos casos va a ser el hijo mayor, en otros casos el menor, en otros nombrar a la esposa o bien no nombrar. Este patrón de designación entre los ejidatarios aparece ajustado a las necesidades y posibilidades de la familia en cada etapa, es decir, aparece como un modelo “funcional y coyuntural” para la dinámica familiar.

Ahora bien, al momento de la aplicación del PROCEDE se solicita de manera expresa a cada ejidatario el registro de un heredero. Este hecho es en sí mismo importante, puesto que para muchos se les plantea la herencia y la sucesión por primera vez, con independencia de que decidan o no registrar el heredero. De aquí, se deriva otra gran problemática sobre la herencia a raíz del PROCEDE, ya

que se introduce una pregunta a los ejidatarios que en muchos casos, de acuerdo con su etapa familiar, no están en condiciones de enfrentarla (sobre todo por que desconocen la trayectoria de los hijos y no se tienen aún los elementos para elegir “el mejor” sucesor). Unos van a reaccionar registrando como heredero a quien de hecho ya se tenía pensado transferirla, en el caso de los ejidatarios de mayor edad, pero en los casos en que no existía un claro candidato y sobre todo en los ejidatarios más jóvenes, les coloca ante una fuerte disyuntiva: no-designar o designar, y en este caso a quién.

Esta decisión puede condicionar la trayectoria tanto del elegido como del resto de la descendencia, y por supuesto las relaciones futuras padre-hijos. El hecho de pedir el registro del futuro heredero y ejidatario afecta fuertemente el modelo normativo tradicional de selección y designación del sucesor, en el que para acceder a dicha condición es necesario reunir los méritos requeridos ante la familia y el ejido. Además, esto se plantea en el momento en que comienza a desarrollarse en la región la migración hacia la frontera y Estados Unidos, lo cual introduce un nuevo elemento perturbador en el proceso de designación del heredero. La decisión que tome el padre bajo estas nuevas condiciones puede generar automáticamente la migración y el alejamiento de los hijos o puede que, debido a la migración de los hijos, se vea en la necesidad de registrar un candidato para no correr el riesgo de desvinculación de toda la descendencia. Incluso en determinados casos los hijos aprovechan estas nuevas condiciones para exigir al padre la designación o de lo contrario marcharse.

CUADRO 5
Ejidotes certificados: momento de designación del heredero
en relación con el PROCEDE según edad del ejidatario. Sur de Veracruz, 1999

| | Menos de 40 | 40-49 | 50-59 | 60 y más | Total |
|--------------------|-------------|-------|-------|----------|-------|
| Sí nombró | 50.0% | 45.5% | 58.8% | 68.4% | 55.7% |
| No nombró | 50.0% | 54.5% | 41.2% | 31.6% | 44.3% |
| Antes de PROCEDE | 3.6% | 5.5% | 16.0% | 21.1% | 11.5% |
| Con PROCEDE | 33.9% | 25.5% | 28.0% | 38.6% | 31.7% |
| Después de PROCEDE | 12.5% | 14.5% | 14.0% | 7.0% | 11.9% |
| Total de efectivos | 56.0 | 55.0 | 50.0 | 57.0 | 218.0 |

Fuente: Elaboración propia. MORESO 1999, IRD-CIESAS.

Al momento de plantearse el PROCEDE únicamente 11.5% de los ejidatarios había designado heredero de la tierra, encontrándose diferentes situaciones de acuerdo con la edad del ejidatario (ver cuadro 5): por ejemplo, sólo 3.6% de los menores de 40 años había nombrado heredero y 21% en el grupo de ejidatarios de 60 años y más. En los dos grupos más jóvenes según estos datos, la designación constituía un evento excepcional e incluso, en los grupos de mayor edad, la designación del heredero era minoritaria. Como se ha comentado, la norma existente era designar el heredero una vez que se han dado las condiciones familiares para llevar a cabo dicha decisión.

En los ejidos en que se realizó el PROCEDE, durante la certificación 31% del total de ejidatarios deciden nombrar un heredero. De éstos, 63% registró un heredero a pesar de que al momento del PROCEDE no tenía planeada la transmisión, porcentaje que se eleva a 70% en los menores de 40 años y que disminuye a 54% entre los de 60 años y más, lo que muestra que estos últimos se encontraban en mejores condiciones para realizar la designación. Entre aquellos que habían pensado en el heredero de la tierra, 43% modificó su decisión inicial al momento de la certificación,²⁰ dándose diferentes

²⁰ Entre aquellos que cambiaron de heredero al momento de PROCEDE, las causas aducidas son: que el heredero se marchó, el nuevo heredero es el único hijo en la casa o es él único que trabaja la tierra, o bien porque PROCEDE sólo les dejaba registrar un heredero y antes tenían más.

arreglos: de esposa a hijos, de hijos a esposa, cambiando un hijo por otros o dejando sin nombrar el heredero a pesar de que antes ya lo tenían pensado, aduciendo en este último caso que aún no ven claro el heredero y desean esperar. Estos datos clarifican el efecto de la certificación de derechos ejidales sobre la designación del heredero de la tierra. Para muchos ejidatarios supuso adelantar la decisión, pero a la vez les “impuso” hacer una selección más exhaustiva por las nuevas implicaciones, lo que se refleja en los cambios entre lo planeado y lo registrado.

En todos los casos, a pesar de la diversidad de situaciones y de razones aducidas, se observa que hay una reflexión al momento de llevar a cabo el registro con el PROCEDE con base en las nuevas condiciones que genera y al contexto de movilidad por el que atraviesan las familias.

Esta nueva dinámica sobre la herencia que generó PROCEDE, se ha mantenido una vez concluido dicho programa en los distintos ejidos (12% nombraron el heredero después del PROCEDE y hasta el momento de la encuesta en 1999). Por un lado, porque tras la certificación la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y la Procuraduría Agraria (PA) ponen en marcha el Programa Nacional de Testamento Agrario, conocido como HEREDA. Este programa incide igualmente en el hecho de la sucesión, al plantearles a los ejidatarios la conveniencia de registrar el futuro heredero de la tierra.²¹ Por otro lado, la nueva normatividad tras la reforma del Artículo 27 y el PROCEDE introduce definitivamente la problemática de la transmisión en las familias, por la transcendencia que cobra a partir de este momento el heredero registrado. Por lo tanto, aquellos que no deciden registrar el heredero durante el programa, no por eso consiguen escapar de la nueva dinámica creada: el ejidatario es consciente del nuevo escenario sobre el uso y traspaso de la tierra; en

²¹ El programa se presenta aduciendo que busca la protección y preservación del patrimonio de las familias campesinas. Menciona que el Testamento Agrario garantiza que tus derechos sobre la tierra se puedan transmitir de forma ordenada y pacífica.

el caso de las familias en etapas avanzadas de desarrollo, en ocasiones hay un reclamo dentro de la familia solicitando la designación, es decir la necesidad de que el padre se decida, pues los hijos son conscientes de que quien herede será el dueño absoluto, lo cual no era así antes de la reforma, y en función de esa decisión planificar su futuro. También el hecho de que dentro del ejido haya otros que ya tomaron la decisión genera la expectativa y la presión social y familiar en el conjunto de las familias. Esta dinámica tras PROCEDE explica que un importante porcentaje de ejidatarios de todos los grupos de edad nombrara el heredero una vez ejecutada la certificación.

En resumen, mientras que para algunos ejidatarios, la aplicación del PROCEDE representó una oportunidad de registrar aquel que ya se tenía decidido como heredero y sucesor (especialmente los de mayor edad), en aquellos que aún no se habían planteado la sucesión (especialmente los más jóvenes), el periodo en que se tomó la decisión en muchos casos pudo ser apresurado:²² empezando por el desconocimiento de la trayectoria de los hijos, muchos de los cuales son menores e incluso puede que no se haya completado la descendencia. De aquí se desprende, que si bien afectó a todos los grupos de ejidatarios con independencia de la edad, las implicaciones y sus consecuencias van a ser muy diferentes dependiendo del ciclo de vida familiar y por tanto de la edad del jefe y sus hijos.

Las generaciones más jóvenes de ejidatarios son las principales afectadas puesto que son a quienes la certificación conlleva un adelantamiento respecto a la problemática de la transmisión y la sucesión. El registro del heredero para estas generaciones de ejidatarios conlleva dar un nuevo sentido a la transmisión de la herencia y a las relaciones intergeneracionales. Desde el momento en

²² En los ejidos en que se realizó el PROCEDE, desde el momento en que se les plantea el Programa por parte de las autoridades agrarias hasta que se aprueba definitivamente por la asamblea ejidal, en ningún caso sobrepasa los dos años de duración.

El primer ejido en concluir la certificación lo hizo en 1994 y el último en 1997, lo que da un periodo de entre dos y cinco años transcurrido respecto al momento de la encuesta.

que se adelanta la decisión del heredero y sucesor, y además se deja constancia de dicha decisión por escrito, se modifican profundamente las relaciones en la familia, ya que se hace explícito quién va a ser el beneficiado y quiénes no. La relación de cada hijo con el padre a partir de este momento va a verse fuertemente marcada en función de la nueva posición en el orden de herencia y sucesión.

Con este adelanto se introduce una diferenciación generacional entre los mismos ejidatarios respecto al sentido de la herencia y sucesión: para las generaciones más viejas era el resultado de una vida de alianzas y apoyos entre el padre y el hijo o hijos, mientras que ahora, para las generaciones más jóvenes, la herencia se constituye en el punto de partida sobre el que se asienta la ayuda y colaboración futura entre el padre y el hijo designado heredero.²³

Desde este punto de vista, PROCEDE supuso un punto de inflexión para todos los ejidatarios, al modificar los tiempos y el momento de nombramiento del heredero, en especial para los más jóvenes. Por último, apuntar que entre los candidatos designados no se observa que el momento de designación en relación con el PROCEDE haya supuesto un tipo particular de heredero.

Nuevo marco de relaciones intergeneracionales en las familias ejidatarias del sur de Veracruz

La modificación de la propiedad social de la tierra con la reforma del Artículo 27 constitucional está generando una profunda transformación del sector ejidal: junto con los objetivos propuestos por la reforma de otorgar seguridad jurídica y promover un mayor dinamismo económico para el sector, está teniendo lugar otra serie de transformaciones que afectan el funcionamiento, la organización y la sucesión de las familias en los ejidos.

²³ En este sentido, Gotman señala que la herencia es un momento totalizante, a partir del cual la historia familiar se divide, constituyéndose en el fin pero también en el comienzo de nuevas relaciones (Gotman, A. 1988. *Héritier*. París, Presses Universitaires de France).

Hasta hace poco, las familias ejidatarias, de manera similar al conjunto de las familias rurales, han funcionado bajo un sistema patrilineal, donde el padre ha controlado las relaciones con sus hijos con base en su capacidad de proveerles los medios necesarios para asegurar su futuro. Este sistema se asentaba en el trabajo de la tierra como medio fundamental que permitía satisfacer las necesidades de consumo y contaba con el respaldo de las instituciones ejidales que fortalecían la autoridad del padre frente a los hijos. Estos dos elementos han permitido que el sistema o modelo tradicional de las familias ejidales, denominado “modelo mesoamericano”, se haya mantenido de forma casi inalterable hasta recientemente. El proceso de desagrarización (por el agotamiento de la tierra y por la pérdida de productividad) y la reforma (se ha minimizado el papel de las instituciones del ejido y se ha producido un desplazamiento del interés por parte de los hijos de la tierra hacia el título), han vuelto definitivamente inviable este modelo, al ser incapaz de asegurar el futuro de las nuevas generaciones.

Con la reforma, el ejidatario pierde el respaldo institucional en el manejo de la descendencia, que pasa a ser un asunto exclusivamente privado de cada familia. En este sentido, su patrimonio y su distribución constituyen el principal instrumento para gestionar su descendencia, pero a la vez, éste ha perdido su capacidad para asegurar el futuro de los hijos. Además, la falta de rentabilidad y las nuevas necesidades de consumo no permiten, como en el pasado, distribuir la tierra entre los hijos, puesto que ésta es requerida por el propio padre. Más aún, con el incremento de la esperanza de vida, se está produciendo un retraso considerable en el momento del traspaso definitivo de la propiedad de una a otra generación, con lo que se produce un desfase en el relevo generacional al dejar de coincidir el momento del retiro del padre con el inicio de la trayectoria laboral del hijo menor.

Bajo estas condiciones familiares y en un contexto de gran demanda de mano de obra en los mercados del norte, las jóvenes

generaciones del sur de Veracruz se ven en cierta manera “impulsadas” a migrar hacia estos mercados. Esta migración es favorecida por la reforma de 1992: por un lado, porque la ausencia del ejido ha dejado de constituirse en una rémora a su posible acceso a la condición de ejidatario y por otro, a que tras la certificación, el título de propiedad se constituye en un factor que permite el desarrollo de la migración a Estados Unidos, el gran objeto de deseo por parte de todas las familias y migrantes que viven en los ejidos del sur de Veracruz.

A partir de este momento, el proceso de afianzamiento de las relaciones entre padre e hijos toma un nuevo sentido: el padre es incapaz de asegurar el futuro de los hijos en su unidad de producción y, por lo tanto, de generar una deuda a su favor que le garantice su apoyo futuro durante la etapa de dependencia, a la vez que requieren de recursos de los hijos migrantes para asegurar la reproducción familiar actual; los hijos, más aún aquellos migrantes, dejan de estar interesados en la tierra por su pérdida de rentabilidad productiva y su interés pasa a estar en el título de propiedad. Esta situación impide afianzar las relaciones del padre con los hijos a partir del recurso de la tierra y únicamente es posible realizarla con uno de ellos a través del certificado parcelario.

Con la certificación y el desarrollo de la migración de larga distancia y duración al norte se abre un nuevo marco de relaciones intergeneracionales para las familias del sur del estado de Veracruz.

Para la mayoría de familias que carecen de medios para insertar a los hijos en su unidad de producción y que además requieren de recursos al margen de la misma, la migración de los hijos al norte constituye una gran oportunidad para garantizar su reproducción. Sin embargo, en la medida que los hijos son conscientes de que con la nueva reglamentación agraria solamente uno de ellos se beneficiará del patrimonio agrario de la tierra agrícola, en este contexto de movilidad surge un grave riesgo de desvinculación de los hijos migrantes con su familia de origen. Muchos de estos hijos exigen conocer su

posición en la familia, y exclusivamente en el proceso de sucesión y de herencia, para mantener por largo tiempo su transferencia de recursos desde los lugares de emigración.

La herencia de la tierra de esta manera adquiere un interés renovado, no tanto por su capacidad productiva sino por el nuevo valor patrimonial que ha adquirido con la certificación. Sin embargo, la transmisión, dada la nueva reglamentación, adquiere mayor transcendencia al desaparecer el control que ejercían las instituciones ejidales, por lo que el padre debe de realizar una más exhaustiva selección.

Ciertas familias, ante la migración de los hijos y la necesidad de recursos al margen de la unidad de producción, se ven forzadas a tomar una decisión respecto al futuro heredero de la tierra para asegurarse el apoyo de al menos uno de los hijos y para no correr el riesgo de desvinculación definitiva de los mismos. Esto es lo que hace —como se ha visto— que un importante porcentaje de familias designe de manera anticipada el heredero. En esta situación, la designación de un heredero transforma radicalmente el sentido de la herencia de la tierra en las relaciones padre-hijos, ya que deja de ser el resultado de una relación y se constituye en la base de la futura relación. Esto supone para muchas familias privilegiar la relación con uno de los hijos mientras se arriesga la relación con el resto: cuando existe gran necesidad por parte de la familia de recursos externos, se suele privilegiar la relación con uno de los migrantes, sin embargo, cuando no hay esta necesidad inmediata, con la designación se trata de evitar la emigración de al menos uno de ellos. Esta situación plantea relaciones intergeneracionales presididas por acuerdos explícitos entre las partes y apuntan a una “contractualización” de las mismas, con derechos y obligaciones.

Sin embargo, hay familias que tienen dificultad para privilegiar la relación con uno de los hijos, por carecer de un claro candidato o por contar con más de uno. A pesar del riesgo de desvinculación de los hijos que migran al norte, pero conscientes de la trascen-

dencia que tiene hoy día la designación, optan por no decantarse. En este contexto de incertidumbre, emergen nuevos actores —*la madre y las hijas*— y nuevos elementos —*el solar urbano*— en el juego de relaciones en la familia, que igualmente vienen a modificar el tradicional marco de relaciones intrafamiliares e intergeneracionales.

La designación de la esposa (madre) permite postergar la designación y esperar la evolución de la trayectoria de los hijos varones, sin decantarse, ni descartar a ninguno. Esto explica que uno de cada tres ejidatarios registre a la esposa como heredera de la tierra. De esta manera, la esposa pasa a ocupar un papel destacado en las relaciones intergeneracionales.

Esta decisión a favor de la esposa, así como en aquellos que optan por no designar a nadie, se ve fuertemente respaldada por la nueva posición que ocupan las hijas en la familia. Las hijas se han incorporado recientemente de manera masiva en el flujo laboral, principalmente en los mercados tradicionales, aunque también empiezan a dirigirse a los nuevos mercados. A diferencia de los hijos, las hijas siempre buscan el respaldo del padre para migrar, sean solteras o estén separadas o divorciadas.

Las hijas jóvenes y solteras requieren del apoyo del padre para migrar, recursos económicos y sobre todo contactos para encontrar trabajo y tener un lugar donde llegar. Es el padre quien busca las referencias (familiares, amigos o conocidos) o bien se desplaza con la hija hasta el lugar de migración para asegurar la instalación. Esta implicación del padre le garantiza un apoyo constante de la hija, al menos hasta que se case y en muchos casos, incluso una vez casada, continúa ayudando a los padres.

Las hijas que son madres solteras o separadas (situación en claro aumento en las familias rurales) también han pasado a ocupar un papel relevante en las alianzas intergeneracionales, como se muestra en el importante porcentaje de grupos familiares con núcleos de descendencia formados por hijas que son a la vez madres solte-

ras o separadas.²⁴ La hija que es “dejada” o que ella misma abandona al marido y regresa al hogar paterno llevándose sus hijos constituye una situación, sino reciente, sí al menos está adquiriendo cada vez una mayor relevancia.²⁵ Además, la ruptura con mayor frecuencia es resultado de una decisión de la misma mujer, es decir, es ella quien abandona a su pareja y se regresa al hogar paterno, mientras que anteriormente lo más frecuente era que fuera abandonada por su marido. Estas hijas encuentran en la migración el medio de reivindicar una posición en la familia y de afianzar su relación con el padre, al convertirse en un importante proveedor de recursos del hogar para hacer frente tanto a las necesidades de sus hijos como a las de sus padres. Estas hijas requieren aún más la participación del padre para poder migrar, ya que necesitan que éstos asuman la potestad de sus hijos (nietos) para que ellas puedan marcharse.

El apoyo de las hijas permite al padre dejar de depender únicamente del apoyo de los hijos varones y les libera de la urgencia de sellar la alianza con alguno de ellos a través de la herencia de la tierra. La posición de las hijas refuerza la estrategia de posponer la decisión sobre el heredero y/o designar a la esposa.

Además, generalmente las hijas no están interesadas en la tierra agrícola y sí, por el contrario, en un lugar donde construir su

²⁴ Según el modelo familiar mesoamericano, los hijos al casarse y formar su propio núcleo familiar permanecen un tiempo en la casa del padre, mientras que las hijas al entrar en unión inmediatamente abandonan el hogar paterno y se marchan con su marido. Actualmente en el sur de Veracruz, 12% de los hogares tiene núcleos de descendencia formados por hijos y 9% formados por hijas (porcentajes que varían de acuerdo con la etapa del ciclo vital), con la diferencia de que mientras 93% de los núcleos de los hijos está completo (formado por el hijo y cónyuge con o sin hijos) y resultado de su reciente entrada en unión, 57% de los núcleos de hijas es incompleto (formado únicamente por la hija con sus hijos, pero sin cónyuge), es decir encabezados únicamente por las hijas y resultado de una ruptura conyugal (Fuente: MORESO, 1999).

²⁵ En varios trabajos a nivel nacional se menciona la transformación en la composición de los hogares, con una disminución del tamaño y con una diversificación en su composición, destacando los hogares encabezados por mujeres. Tuirán, R. 1993. “Vivir en familia: hogares y estructura familiar en México, 1976-1987”. *Comercio Exterior*, julio, 25; Tuirán, R. 2001. “Estructura familiar y trayectorias de vida”. *Procesos sociales, población y familia. Alternativas teóricas y empíricas en la investigación sobre vida doméstica*. C. Gómez. México, FLACSO-Miguel Ángel Porrúa: 23-65.

López, M. d. I. P. 1998. “Transformaciones familiares y domésticas”. *Demos. Carta demográfica sobre México*, 1998 11, 17-19; López, M. d. I. P. 2000. “Los hogares: cambios sobresalientes en la composición de los hogares”. *Demos. Carta demográfica sobre México*, 2000 13, 33-34. En este último trabajo López señala que en la última década hay un fuerte incremento de los hogares dirigidos por mujeres que pasó de 17.3% en 1990 a 20.6% en el 2000, lo cual hace referencia a la nueva posición de la mujer.

casa. De esta manera, el padre puede sellar la alianza con las hijas sin comprometer el patrimonio agrario. Ahora bien, en muchos casos se vislumbra una posible transmisión a favor de alguno de los nietos (hijos de las hijas), en la medida que los hijos se desvinculan y dado que con la creciente longevidad la fase de reemplazo del padre ya no coincide con la de los hijos, y sí por el contrario con el inicio de la vida laboral de estos nietos.

Esta posición de la esposa y de las hijas plantea un nuevo marco de relaciones entre géneros y generaciones dentro de las familias ejidales. Lo cual, a su vez, supone un proceso de empoderamiento de la mujer en el medio rural, acrecentado por el hecho de que en determinadas familias y localidades, la ausencia del hombre-esposo, coloca a la mujer en la esfera pública. Así, la mujer participa cada vez con mayor frecuencia en las asambleas ejidales, en las juntas de pobladores y en todos los asuntos públicos de la localidad, incluso en determinadas localidades, por primera vez, una mujer ocupa la agencia municipal.

Por último, mencionar que en la medida que se generaliza la migración al norte se está produciendo un fuerte proceso de revalorización de los solares urbanos o de espacio para construir, ya que la construcción de las casas constituye la principal inversión de las remesas. Esto está llevando a que en determinadas localidades y familias, los hijos comiencen a estar más interesados en el espacio urbano que en la devaluada tierra agrícola, con lo que emerge un nuevo elemento que desplaza la tierra agrícola como el elemento central y único en el juego de relaciones intergeneracionales.

Bibliografía

- Alba, F. y J. E. Potter. 1986. "Población y desarrollo en México: una síntesis de la experiencia reciente". *Estudios demográficos y urbanos*. El Colegio de México 1, 1 (enero-abril): 7-37.
- Almeida, E. 2000. "Cambios y probables tendencias en el mercado de tierras ejidales en la zona de transición maíz-tabaco en la región de Los Tuxtlas,

- Veracruz". *El Sotavento veracruzano. Procesos sociales y dinámicas territoriales*. E. Léonard y E. Velázquez. México, IRD-CIESAS: 171-180.
- Appendini, K. 1999. "Las consecuencias económicas de la Reforma Agraria: ¿Quién gana y quién pierde? Introducción". *Reformando la reforma agraria mexicana*. L. Randall. México, Universidad Autónoma Metropolitana: 85-186.
- _____, M. Pépin-Lehalleur, T. Rendón y V. Salles. 1983. *El campesinado en México: dos perspectivas de análisis*. México, El Colegio de México.
- Arroyo Ortiz, J. P. 1995. "El TLC y la modernización económica". *Comercio Exterior*, octubre,
- Báez-Jorge, F. 1973. *Los zoques-popolucas. Estructura social*. México, CNCA-INI (Col. Presencias 25).
- Barreda González, A. 1990. "Unigenitura y familia troncal". *Familia y relaciones de parentesco. Estudio desde la antropología social*. Valencia, Generalitat Valenciana y Institut Valencià de la Dona: 13-20.
- Beals, R. 1945. *Ethnology of the Western Mixe*. Berkeley, University of California Press.
- Cambrézy, L. 1992. "Terre et territoire au Mexique (Veracruz): de la réforme agraire à la fiction municipale". *Recompositions sociales en Amérique latine: deuxième partie*. F. Dureau y A. Quesnel. Paris, Cahiers des Sciences Humaines. 28: 625-642.
- Chenaut, V. 1990. "Costumbre y resistencia étnica. Modalidades entre los totonaca". *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina*. R. Stavenhagen y D. Iturralde. México, Instituto Indigenista Interamericano/Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 155-188.
- Collier, G. A. 1976. *Planos de interacción del mundo tzotzil*. México, INI.
- De Janvry, A., C. Dutilly, C. Muñoz-Piña y E. Sadoulet. 2001. "Chapter 12: Liberal Reforms and Community Responses in Mexico". *Communities and Markets in Economic Development*. M. Aoki y Y. Hayami. Oxford, Oxford University Press: 1-19.
- _____, E. Sadoulet, B. Davis y G. Gordillo de Anda. 1999. "Reformas del sector ejidal: De la Reforma Agraria al desarrollo rural". *Reformando la reforma agraria mexicana*. L. Randall. México, Universidad Autónoma Metropolitana: 93-137.

- Déroutet, B. y J. Goy. 1998. "Transmitir la tierra y redes sociales en el Antiguo Régimen". *Reproducción social y sistemas de herencia en una perspectiva comparada. Europa y los países nuevos* (siglos XVIII al XX). B. Zeberio, M. Bjerg y H. Otero. Buenos Aires, Instituto de Estudios Histórico-Sociales, L'Ecole des hautes etudes en sciences sociales e IREP: 15-50.
- Escobar Latapí, A., F. D. Bean y S. Weintraub. 1999. *La dinámica de la emigración mexicana*. México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa.
- Flores, A. 2000. "Tierra: eje condicionante de la dinámica de los grupos domésticos en una comunidad de los Tuxtlas, Veracruz". *El Sotavento veracruzano. Procesos sociales y dinámicas territoriales*. E. Léonard y E. Velázquez. México, IRD-CIESAS: 161-170.
- García Zamora, R. 2002. "Crisis agrícola, tratado de libre comercio y migración internacional". II Congreso Mundial sobre Comercio y Desarrollo Rural, La Guardia, Alava (España), Red Internacional de Migración y Desarrollo.
- Goody, J. 1976. *Production and Reproduction: a comparative study of the domestic domain*. Cambridge, Cambridge University Press.
- _____. 2000. *La familia europea*. Barcelona, Crítica.
- Gordillo, G., A. De Janvry y E. Sadoulet. 1999. *La segunda reforma agraria de México: respuesta de familias y comunidades, 1990-1994*. México, El Colegio de México-FCE.
- Gotman, A. 1988. *Héritier*. Paris, Presses Universitaires de France.
- Habakkuk, H. J. 1955. "Family Structure and Economic Change in Nineteenth-Century Europe". *The Journal of Economic History* XV, 1-12.
- Hajnal, J. 1983. "Two kinds of pre-industrial household formation system". *Family forms in historic europe*. R. Wall, J. Robin y P. Laslett. Cambridge, Cambridge University Press: 65-104.
- Hoffmann, O. 1992. *Tierras y territorios en Xico, Veracruz*. Xalapa, Veracruz, Gobierno del estado de Veracruz.
- _____. 1997. "L'ejido: laboratoire des pratiques sociales et fondement de la ruralité contemporaine au Mexique". *La ruralité dans les pays du Sud à la fin du vingtième siècle*. J.-M. Gastellu. Paris, ORSTOM: 401-416.
- _____, 1998. "Tierra, poder y territorio. El ejido como institución compleja".

- Dinámicas de la conformación regional. Arraigo y cambio en cinco regiones de la planicie costera del Golfo de México.* A. Alvarado, O. Hoffmann, J.-Y. Marchal, N. Minello y M. Pépin-Lehalleur. México, CNRS-El Colegio de México-ORSTOM: 53-92.
- Léonard, E. y R. Palma. 2002. "Recomposición de la economía campesina, titulación agraria y reestructuración de las clientelas rurales en los Tuxtlas, Veracruz". *Estudios Agrarios*, núm. 19, 137-180.
- López, M. d. I. P. 1998. "Transformaciones familiares y domésticas". *Demos. Carta demográfica sobre México*, 1998, 11, 17-19.
- López, M. d. I. P. 2000. "Los hogares: cambios sobresalientes en la composición de los hogares". *Demos. Carta demográfica sobre México*, 2000, 13, 33-34.
- Mackinlay, H. 1991. "La política de reparto agrario en México (1917-1990) y las reformas al artículo 27 constitucional". *Procesos rurales y urbanos en el México actual.* A. Massolo y M. Bassols. México, UAM-Iztapalapa: 117-167.
- _____, 2000. "¿Organización gremial o de productores? La unión de ejidos Primitivo R. Valencia de San Andrés Tuxtla ante el proceso de recomposición del sector tabacalero". *El Sotavento veracruzano. Procesos sociales y dinámicas territoriales.* E. Léonard y E. Velázquez. México, IRD-CIESAS: 143-149.
- Mikelarena, F. y P. Pérez-Fuentes. 2001. "Modelos familiares y vejez en España". *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 46, 16, 1, 151-189.
- Moguel, J. 1989. "La cuestión agraria en el periodo 1950-1970". *Historia de la cuestión agraria mexicana.* J. Moguel. México, Siglo XXI: 103-221.
- MORESO. 1999. Encuesta de movilidad y reproducción social en el Sotavento veracruzano, México. Director André Quesnel. Xalapa, Veracruz, IRD-CIESAS.
- _____, 2002. Entrevistas en profundidad sobre movilidad y reproducción social en el Sotavento veracruzano, México. Director André Quesnel. Xalapa, Veracruz, IRD-CIESAS.
- Münch, G. 1994. *Etnología del Istmo Veracruzano, México.* México, IIA-UNAM (Serie Antropológica, 50).
- Nutini, H. 1968. *San Bernardino Contla: Marriage and Family Structure in a Tlaxcalan Municipio.* Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Pozas Arciniega, R. 1977. *Chamula.* México, INI.

- Procuraduría Agraria. 2003. *Tendencias del campo mexicano 2003*. México, Dirección General de Estudios y Publicaciones.
- Quesnel, A. 2003. "Poblamiento, regulaciones agrarias y movilidad en el sur del estado de Veracruz". *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*. E. Velázquez. México, CIESAS-IRD: 41-71.
- _____, y A. Del Rey. 2003. *Movilidad, ausencia y relaciones intergeneracionales en Veracruz, México*. Coloquio Internacional: Movilidad y construcción de los territorios de la multiculturalidad", Saltillo (Coahuila, México) (en prensa).
- Randall, L. 1999. "Introducción". *Reformando la reforma agraria mexicana*. L. Randall. México, Universidad Autónoma Metropolitana: 1-13.
- Redfield, R. 1928. "The Calpolli-Barrio in a Present-day Mexican Pueblo". *American Anthropologist* 30, 282-294.
- _____, 1930. *Tepoztlan, A Mexican Village*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Robichaux, D. L. 1997. "Residence Rules and Ultimogeniture in Tlaxcala and Mesoamerica". *Ethnology* 36, 2 Spring, 149-171.
- Robichaux, D. L. 2004 (en prensa). "Principios patrilineales en un sistema bilateral de parentesco: residencia, herencia y el sistema familiar mesoamericano". *Familia y parentesco en México y Mesoamérica: unas miradas antropológicas*. D. L. Robichaux. México, Universidad Iberoamericana: 98 p. (Una versión inicial fue presentada en la reunión anual de la American Anthropological Association, noviembre de 1996, San Francisco, California.)
- Rodríguez, J. 2000. "El parcelamiento ejidal y cambios en las estrategias de reproducción socioeconómica de una comunidad popoluca de la Sierra Santa Marta". *El Sotavento veracruzano. Procesos sociales y dinámicas territoriales*. E. Léonard y E. Velázquez. México, IRD-CIESAS: 153-159.
- Sector Agrario, 1997. *La transformación agraria: origen, evolución y retos*. México, Sector Agrario: 238 p.
- _____. Procuraduría Agraria. 2000. *Estadísticas Agrarias*. México.
- Segalen, M. 1995. "Continuités et discontinuités familiales: approche socio-historique

- du lien intergenerationnel". *Les solidarités entre générations. Vieillesse, familles, état*. C. Attias-Donfut. Paris, Nathan: 27-40.
- Tuirán, R. 1993. "Vivir en familia: hogares y estructura familiar en México, 1976-1987". *Comercio Exterior*, julio, 25.
- _____, 2001. "Estructura familiar y trayectorias de vida". *Procesos sociales, población y familia. Alternativas teóricas y empíricas en la investigación sobre vida doméstica*. C. Gómez. México, FLACSO- Miguel Ángel Porrúa: 23-65.
- Vázquez García, V. 2001. "Género y tenencia de la tierra en el ejido mexicano: ¿la costumbre o la ley del Estado?" *Estudios Agrarios*, núm. 18, 117-146.
- Velázquez, E. 2004. "Apropiación del cambio legal por los actores locales: el parcelamiento de tierras ejidales en la Sierra de Santa Marta, Veracruz, México". *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*. E. Léonard, A. Quesnel y E. Velázquez. México, CIESAS-IRD-Miguel Ángel Porrúa: 269-296.
- Villa Rojas, A. 1947. "Kinship and Nagualism in a Tzeltal Community, Southeastern Mexico". *American Anthropologist* 49, 578-587.
- Warman, A. 2001. *El campo mexicano en el siglo XX*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Zendejas, S. 1994. "La otra cara del ejido: el ejido como ámbito de organización de prácticas políticas de grupos locales". *Regiones: Revista Interdisciplinaria en Estudios Regionales* 1, 4: 37-50.
- _____, 1999. "Emigración a Estados Unidos y el futuro del ejido: redefinición de compromisos para el ejido en un poblado Michoacano". *Reformando la reforma agraria mexicana*. L. Randall. México, Universidad Autónoma Metropolitana: 405-427.

A más de una década de creada la Ley Agraria y sus reglamentos, la supletoriedad ha creado un hibridismo del proceso agrario; ante ello, se hace necesario conformar la jurisprudencia pertinente a fin de precisar el principio de coincidencia que debe prevalecer en la supletoriedad.

Expresar un punto de vista jurídico es estrictamente obligatorio y es la forma correcta de abordar el tema de la Supletoriedad en el Proceso Agrario, el cual es el más soslayado en los estudios de nuestro proceso agrario, probablemente debido a su tecnicidad; sin embargo, en este ensayo, en aras de su finalidad propositiva, se expone el siguiente análisis:

Por sobrepasar escasamente una década, 1992 a la fecha, se puede afirmar que nuestro proceso agrario actual se encuentra en proceso de integración, pero de este breve lapso bien puede intentarse ya la calificación de la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles en dicho proceso, planteando la problemática fáctica que se ha presentado en su suceder diario ante los Tribunales Agrarios, a fin de concluir si con ella:

- a) Se ha desvirtuado la naturaleza social del proceso agrario.
- b) Ha resultado conveniente su aplicación.
- c) Debiera suprimirse esta aplicación supletoria.
- d) Se ha originado el abuso de esta supletoriedad, tanto por parte de los litigantes como de la magistratura agraria.
- e) La realidad social del proceso se ha impuesto y sólo se aplica en lo estrictamente necesario.

* Profesora en Derecho Agrario en la Facultad de Derecho de la UNAM.

** Este trabajo concursó en el IX Premio Estudios Agrarios 2004.

- f) Se ha generado el hibridismo del proceso agrario.
- g) Ha quedado de relieve la necesidad de una sólida conformación de la jurisprudencia que emita el Tribunal Superior Agrario y así evitar esta supletoriedad.
- h) Al generar una práctica procesal agraria híbrida, nos demuestra la urgencia de la expedición de un Código Agrario, que respete los principios de todo proceso social y se vuelva a la aplicación única y de criterio uniforme que distinguió a nuestra legislación agraria que rigió, desde 1915, desde luego con su consiguiente actualización, a la normatividad sustantiva existente.

Para esclarecer esta problemática, exponemos:

Concepto

Teóricamente, la supletoriedad es la figura jurídica en la que una ley supletoria o complementaria se aplica a otra. La supletoriedad puede ser la categoría asignada a una ley o respecto de usos, costumbres y principios generales de derecho.

El mecanismo de supletoriedad sólo se observa generalmente de leyes de contenido especializado con relación a leyes de contenido general, ya que ésta fija los principios aplicables a la regularización de la ley suplida.

Y como indican nuestros teóricos, la supletoriedad en la legislación es un principio de economía e integración legislativa, y la posibilidad de consagración de los preceptos especiales en la ley suplida, para evitar la reiteración de tales principios.

Principios de la supletoriedad

Asimismo, para que pueda darse la supletoriedad de una legislación a otra, deben respetarse los siguientes lineamientos o principios, expuestos por la doctrina y ya reconocidos por la jurisprudencia:

1. Remisión expresa en la ley suplida. Es decir, que la ley que se suople admita la supletoriedad expresamente y precise el ordenamiento supletorio.

La materia agraria cumple este principio, porque en su artículo 167, la Ley Agraria refiere expresamente la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, en el proceso agrario, al señalar:

El Código Federal de Procedimientos Civiles es de aplicación supletoria, cuando no exista disposición expresa en esta ley, en lo que fuere indispensable para completar las disposiciones de este Título y que no se opongan directa o indirectamente.

2. Orden y prioridad. Cuando la ley especial contiene ya una disposición concreta, no se debe aplicar supletoriamente ningún ordenamiento legal.

Debe seguirse el orden de supletoriedad que el propio ordenamiento señala, porque si indicara varias leyes supletorias, debe atenderse a la enumeración que este ordenamiento indique.

La Ley Agraria, en su Título Décimo, denominado "De la Justicia Agraria", es decir, en su parte adjetiva, sólo marca la supletoriedad del mencionado Código Procesal Federal, sin embargo, debido a su escasa reglamentación, en la práctica se han aplicado indistintamente, o según proceda, circulares del propio Tribunal Superior Agrario, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, los reglamentos de la Ley Agraria: en materia de ordenamiento de la propiedad rural; en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares, y conforme a criterios jurisprudenciales, la Ley de Amparo puede aplicarse con prioridad al Código Federal Supletorio, según lo especificaremos al desglosar la fase postulatoria del proceso.

3. Aplicación supletoria sólo en caso de omisión. Significa que cuando exista ya regulada una figura jurídica en el ordenamiento

legal, pero no es clara o precisa esta regulación, se acudiría a la ley supletoria, en la que sí se regula específicamente.

Se señalarán los casos específicos al desglosar la fase postulatoria del proceso.

4. Inaplicación de un ordenamiento o costumbre derogados. Este es un principio esencial que rige la supletoriedad, prescrito en nuestra Constitución General, en su Artículo 14; no debe darse la aplicación supletoria de ordenamientos derogados, ni de la costumbre derogada.

Dada la etapa de transición que aún persiste en materia agraria, este principio no se puede cumplir hoy porque a la fecha se siguen aplicando ordenamientos, bien sean leyes, decretos, acuerdos y reglamentos ya derogados en 1992, porque en su lugar no se han expedido otros.

5. La coincidencia. La figura jurídica que se pretende suplir debe estar contemplada en ambos ordenamientos.

El respeto de este principio ha sido más que reiterado por la jurisprudencia del Poder Judicial Federal en nuestra materia agraria, al resolver juicios de amparo promovidos por haberse interpuesto recursos y/o aplicado normas del proceso civil, pero ajenas o no reguladas por la Ley Agraria, es decir, el Código Federal de Procedimientos Civiles comprende instituciones totalmente opuestas a las que establece la Ley Agraria en el proceso agrario, y por tanto, este principio es el más vulnerable para que pueda continuar la aplicación supletoria de un ordenamiento legal con instituciones diametralmente opuestas, como lo son las de los procesos civil y agrario.

6. Excepción al principio de remisión expresa en la ley suplida. Cuando no se señale la supletoriedad se puede recurrir a otros ordenamientos, siempre que no contravenga las normas esenciales que rijan la ley suplida.

Actualmente, este principio de excepción en la materia agraria es común: la aplicación supletoria de otros ordenamientos que no señala la Ley Agraria pero que integran la norma agraria, como lo

son la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, la Ley de Amparo, etc., toda vez que la Ley Agraria no prevé lo relativo a la jurisdicción agraria, refiere sólo algunos asuntos de competencia de los tribunales agrarios y es omisa respecto de la estructura y funcionamiento de los Tribunales Agrarios; por tanto, dichos ordenamientos tienen que ser supletorios; situación que en la etapa precedente de la Reforma Agraria nunca se dio (salvo el caso de excepción señalado en el artículo 390), puesto que la máxima autoridad agraria, como lo era el Presidente de la República, estaba facultado para resolver en definitiva, todas las dudas que se suscitaban con motivo de la aplicación de la ley, lo cual significaba que hasta podía salvar un vacío legislativo.

Como ya se expresó, la Ley Agraria en su artículo 167 señala de aplicación supletoria para el capítulo denominado “De la Justicia Agraria”, en él regula el proceso agrario, el Código Federal de Procedimientos Civiles. Y señala los casos de procedencia:

- A. Cuando no exista disposición expresa en esta ley.
- B. En lo que fuere indispensable para completar las disposiciones de este título.
- C. Que no se opongan directa o indirectamente.

Respecto de estos principios que rigen la supletoriedad de las leyes procesales, el Poder Judicial Federal ha consignado lo siguiente: “La aplicación de las leyes supletorias sólo tiene lugar en aquellas cuestiones procesales que, comprendidas en la ley que suplen, se encuentren carentes de reglamentación o deficientemente reglamentadas”. Y cuando opera: “La supletoriedad de las normas opera cuando, existiendo una figura jurídica en un ordenamiento legal, ésta no se encuentra regulada en forma clara y precisa, sino que es necesario acudir a otro cuerpo de leyes para determinar sus particularidades”.

El Código Federal de Procedimientos Civiles reglamenta el Proceso Civil Federal Ordinario, data del 31 de diciembre de 1942, por lo que lo se trata de un código antiguo que hereda un sistema

escrito de enjuiciamiento español, aunque más escaso de los rigorismos y formalidades que contiene el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal; está adaptado a los principios que rigen el proceso civil, siendo el principal el de estricto derecho, contrario a los que rigen al Proceso Agrario Ordinario, que contiene sus propios principios, específicos y de justicia social, lo que demuestra que no tienen afinidad y esta circunstancia hace inaplicable la supletoriedad de dicho ordenamiento en este proceso agrario, como lo demuestra la práctica cotidiana en las controversias que resuelven los Tribunales Agrarios y los múltiples criterios jurisprudenciales, que a lo largo de 12 años se han generado ante los Tribunales Federales, como lo son nuestro Máximo Tribunal de Justicia y los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, del Distrito Federal y de toda la República Mexicana.

Principios que rigen el proceso civil

Aunque los procesalistas no alcanzan una uniformidad de criterio para deducir los principios que rigen el desenvolvimiento del Proceso Civil, elegimos los siguientes, mismos que son también representativos del Proceso Civil Federal:

1. Principio de igualdad jurídica. Se busca la igualdad jurídica.
2. Es un proceso escrito. Predomina la escritura sobre la oralidad.
3. Aplicación estricta de la norma despojándola de un sentido social.
4. Principio de iniciativa de las partes.
5. Principio dispositivo.
6. No hay inmediatez, hay mediación.
7. Existe dispersión procesal.
8. Lentitud en la solución de los litigios.
9. No hay suplencia en los planteamientos de derecho.
10. Principio de legalidad.

En este proceso están señaladas las oportunidades precisas de actuación de las partes en cada etapa del desarrollo del procedimiento y, a su vez, la preclusión de los derechos que no se ejerciten, dentro de los plazos y en su oportunidad procesal, así como la sanción por descuido o indolencia de las partes o de sus abogados; lo que significa que este ordenamiento procesal civil fue establecido y adaptado para dar cumplimiento a los principios expuestos, mismos que difieren de los principios que rigieron tanto el proceso redistributivo de tierras, que existió durante la época de la Reforma Agraria (1915-1992), como los que rigen el actual proceso agrario y que a continuación se exponen.

Principios de carácter social que rigieron los procedimientos dotatorios de la legislación agraria que precedió a la actual

Los principios que rigieron todo el proceso redistributivo de tierras que existió durante la época de la Reforma Agraria, denominado por la doctrina el Proceso Social Agrario y sus procedimientos y que precedió al actual proceso agrario:

1. Contó con muchos procedimientos, en los que dominaba un interés público y social, por tanto su característica principal fue la prevalencia de principios protectores, a la parte más débil económicamente. No existió igualdad procesal.
2. Las autoridades agrarias siguieron los principios del derecho social, distinguiéndose entre ellas órganos de consulta y por tanto trámites consultivos. En el proceso civil no hay órganos de consulta u opinión.
3. Desde el punto de vista material existió una verdadera jurisdicción agraria, porque las autoridades agrarias resolvieron verdaderas controversias, decidieron los litigios agrarios.
4. Predominó el principio inquisitivo, en el que se destaca el papel activo de la autoridad agraria durante el procedimiento y en todos los que existieron, y hasta en su organización posterior

- y explotación de ejidos y comunidades dependía de la resolución presidencial, que tomaba en cuenta la geografía, la economía, las mejores condiciones de vida de los ejidatarios.
5. Existió al mismo tiempo el derecho procesal de acción reconocido a los núcleos agrarios y la iniciativa oficiosa de las acciones agrarias por parte de la autoridad agraria, siendo esta última una real obligación no una facultad, desde la instauración del procedimiento hasta su resolución definitiva, incluyendo hasta el reconocimiento oficioso de derechos agrarios a los pobladores.
 6. La posibilidad de desistimiento de las acciones era nula.
 7. La perención por falta de actividad del núcleo era incompatible con la naturaleza jurídica de este proceso social agrario. Contrario al proceso civil.
 8. El desistimiento y la caducidad fueron proscritas por el amparo agrario.
 9. Se eliminaban trámites por vencimiento del plazo.
 10. Fueron procedimientos escritos no orales.
 11. Fueron procedimientos públicos.
 12. Se remitía a trámites análogos en diversos procedimientos.
 13. Rigió el predominio del principio inquisitivo en las pruebas, por parte de las autoridades agrarias, a saber:
 - 13.1. La iniciativa oficial en cuanto a las pruebas, o sea iniciativa probatoria, era de dichas autoridades, tanto para recabarlas, para completar los procedimientos (se decía expedientes), para hacer investigaciones, para elaborar planos, los propietarios podían presentar pruebas con posterioridad a la primera instancia.
 - 13.2. La autoridad agraria podía allegarse toda clase de pruebas, facultad que se complementaba con su valoración, porque seguía el sistema de libre apreciación o principio de la sana crítica de las mismas, llegando al punto de decir la Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo

432 del juicio de privación de derechos agrarios, decía: "...valorizará escrupulosamente las pruebas recabadas" y decía la Dra. Martha Chávez, es más sentido ético que de valuación probatoria; la verdad es empírico, si consideramos que no eran juristas, por tanto prevalecía la ausencia de criterio legal sobre pruebas y en el 291, sin hacer referencia al valor probatorio de las pruebas, establecía: para el dictamen la Comisión Agraria Mixta: tomaría en cuenta los datos que obren en el expediente y las pruebas presentadas por los interesados.

Como se observa, con base en estos principios no existe afinidad en ambos procesos, los de carácter social del proceso agrario son totalmente incompatibles, sin afinidad, con los de estricto derecho, que han regido y rigen el proceso civil, por tanto, era más que imposible pensar en esa etapa en la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, en los procedimientos dotatorios de tierras, amén de que en su parte procesal, cada legislación que se expidió perfeccionaba la reglamentación de estos procedimientos, hasta llegar a la Ley Federal de Reforma Agraria, que ampliamente los reguló.

Antecedente de la supletoriedad en la legislación agraria que precedió a la actual

No obstante lo anterior, la dificultad de la aplicación de la legislación procesal común en los procedimientos agrarios, encontramos una excepción, en la aplicación de estos principios protectores mencionados, en la legislación que precedió a la actual y lo fue la establecida en el artículo 390 de la Ley Federal de Reforma Agraria, así como en sus correlativos 333 y 299, de los Códigos Agrarios de 1942 y 1940, respectivamente, en los que se dispuso la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, con base en la reforma constitucional del Artículo 27, en el año de 1937, en todo lo relacionado con el procedimiento del denominado juicio de incon-

formidad en los conflictos por límites de bienes comunales, que se tramitaba ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Este juicio de inconformidad se reglamentó en diez artículos del 379 al 389 de la Ley Federal de Reforma Agraria, tenía la estructura de un juicio civil, con fase postulatoria, probatoria y conclusiva y recibió en dicha época todo tipo de críticas, puesto que se tramitaba ante un tribunal tradicional, es decir, no instituido por la legislación inspirada en el Reforma Agraria, prácticamente ajeno a los problemas específicos de la clase campesina, y se argumentaba que causaba pena ver litigar a los campesinos entre sí, con la rigidez de las armas procesales tradicionales,

La demanda de inconformidad, que se presentaba dentro de los 15 días siguientes a la notificación de la resolución ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debía llenar los requisitos esenciales previstos por el artículo 322 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

A pesar de todo, no se aplicaba la sanción de tenerla por no presentada, si no acompañaba las copias suficientes.

Las partes en este juicio lo eran los poblados contendientes, sin embargo, comparecía el Ejecutivo Federal, pero no representado por la Procuraduría General de Justicia, sino por la Secretaría de la Reforma Agraria, y comparecía siempre de parte o de lado de los demandados y su prueba principal lo era el expediente original que anexaba.

También fue evidente que la falta de contestación a la demanda, por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria, nunca trajo como consecuencia procesal el tenerla por confesada.

Aunque disponían de 15 días a partir del emplazamiento para contestar la demanda, tampoco se tenía por confesada la demanda que no se contestara oportunamente, porque la Suprema Corte debía suplir las deficiencias de la demanda y de los escritos presentados por los inconformes y por su contraparte (383), de lo cual se deduce que la confesión ficta no tenía sentido en este juicio.

Al igual que en el Código Procesal Civil supletorio, se abría el juicio a prueba por 30 días, se señalaba un periodo probatorio (382, 383), sin embargo, le daba prioridad y valoraba *a priori* las diligencias practicadas en el procedimiento que culminó en la resolución presidencial, al manifestar que: “harán prueba plena”, de lo que se entiende que devenía innecesario abrir el juicio a prueba, porque dichas diligencias consistían en: los estudios paleográficos de validez de los títulos, los trabajos técnico-informativos y de identificación de los terrenos comunales (topográficos), precisamente cuestionadas, por alguna de las partes, las diligencias que determinaban la forma y época de las posesiones que alegaban tener, por tanto, las pruebas ya estaban desahogadas.

Técnicamente, se puede afirmar que la Suprema Corte tenía la facultad de abrir plazos supletorios de prueba, que no excedieran de 60 días (383), sin embargo, era innecesario delimitar este plazo probatorio, dada la amplia facultad de ordenar diligencias para mejor proveer que le concedía a la Suprema Corte de la Justicia de la Nación (385), para investigar la verdad, aunque lo cierto fue cuando las diligencias practicadas ante la Secretaría de la Reforma Agraria no eran suficientes para resolver la controversia de límites, ordenaba su reposición a la propia Secretaría, porque ni los pueblos en contienda, ni la propia Suprema Corte, contaban con los elementos técnicos ni económicos para costear las investigaciones casi siempre técnicas, ni las legales, que se requerían para resolver estos complicados problemas de propiedades rurales.

Finalmente dictaba sentencia, en la que confirmaba, revocaba o modificaba la resolución presidencial reclamada; consecuentemente, se entendía que esta sentencia llenaba los requisitos establecidos por el Código Procesal supletorio y se le enviaba una copia a la Secretaría de la Reforma Agraria, pues aunque encomendaba su ejecución al Juzgado de Distrito respectivo (387), también ordenaba que dicha Secretaría sería la encargada de ejecutar los trabajos técnicos necesarios para el cumplimiento de la sentencia, la cual en la

realidad era la encargada de conciliar los intereses de los poblados contendientes y la que en definitiva cumplía la resolución, porque ni la Suprema Corte ni los jueces de distrito se ocupaban de alguna diligencia más, o de oficio, para proveer a su cumplimiento.

En relación con este juicio de inconformidad, fue acorde la jurisprudencia dictada por nuestro Máximo Tribunal Superior de Justicia, conforme a la cual fue el único procedimiento agrario en el que no se dio la suplencia de la queja, precisamente por respetar el principio de igualdad procesal que previene dicho Código Procesal Federal.

Definitivamente, puede decirse que existió un híbrido legal y por consiguiente procesal, al pretender conjuntar una tramitación administrativa y judicial, aunque, debido a la conflictiva social y violenta que generaban estos tipos colectivos de conflictos agrarios (que no es mérito), pudiera validarse esta forma de reglamentación de conjunción de la aplicación de la suplencia de la legislación procesal civil, y que sin embargo, la realidad se impuso a la ley, porque no se ejerció en toda su plenitud esa supletoriedad, puesto que casi siempre eran determinantes para decidir la controversia, tanto los propios trabajos técnico-informativos practicados por la autoridad agraria, o bien se ordenaba su reposición a la misma autoridad agraria, no obstante las amplias facultades de diligencias para mejor proveer que tenía la Suprema Corte.

Si alguna justificación benévola pudo haber tenido la referencia de la legislación agraria a la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles en la substanciación de este juicio peculiar, afirmamos que la podemos basar en que se dio porque se regulaba ante un tribunal federal como lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo la opinión de algunos autores.

Una vez analizada esta reglamentación excepcional que existió en la legislación agraria debido a la reforma constitucional al Artículo 27, en el año de 1937, mediante la cual, siguiendo la continuidad del establecimiento de autoridades específicas que atendían

las controversias agrarias (jurisdicción delegada), como lo fue hasta 1992, pasamos a esta nueva etapa, donde por la reforma constitucional del propio Artículo 27 se suprimen los procedimientos dotatorios de tierras, se aceptan Tribunales Agrarios especializados (jurisdicción especializada), reforma que por otra parte originó la derogación de la Ley Federal de Reforma Agraria y la consiguiente expedición de la actual Ley Agraria.

En la exposición de motivos de nuestra Ley Agraria, se señaló:

la claridad y sencillez que exigieron los hombres del campo es norma de la presente iniciativa [...] Esas son las perspectivas de la presente iniciativa que establece los procedimientos para llevar a la práctica cotidiana la aspiración compartida por justicia y libertad, para hacer posible una reforma conducida por los campesinos [...] Buscamos que prevalezca la sencillez y la claridad en los procedimientos de justicia agraria. Debemos reglamentar sobre lo esencial para acercar la justicia al campesino. La certeza en el análisis que hagan los tribunales agrarios y la imparcialidad en sus juicios permitirán la sólida formación de la jurisprudencia agraria en el campo.

Tomando como base el espíritu de esta iniciativa, la Ley Agraria tenía que haber sido un ordenamiento, claro y sencillo, ausente de rigorismos y tecnicismos legales, principalmente en su aspecto procesal, sin dejar de reglamentar las características esenciales del proceso agrario y no podía quedar incompleta.

Pero lo cierto es que, debido a la escasa reglamentación que contiene, señala varios ordenamientos legales que le son de aplicación supletoria, tanto en su parte sustantiva y que en forma somera mencionamos la legislación civil federal y, en su caso, la mercantil, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley de Amparo y diversas disposiciones; como en su parte adjetiva, comprendida en los artícu-

los 162 al 200, señala al Código Federal de Procedimientos Civiles. Asimismo, se pueden considerar como ordenamientos supletorios, de esta parte adjetiva, a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y su Reglamento Interior, al Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria y demás reglamentos de la Ley Agraria, así como a la legislación agraria anterior, de acuerdo con el artículo 3º transitorio del decreto de reformas al Artículo 27 de la Constitución General, con lo que evidencia que es bastante extensa la supletoriedad en el Derecho Agrario Mexicano, y por consiguiente en su aspecto procesal.

Principios que rigen el actual proceso agrario

Como es de todos sabido, nuestro proceso ordinario agrario, adopta la estructura de todo proceso, reconocido por la teoría general del proceso, el cual se conforma por una fase postulatoria, una fase probatoria, una fase preconclusiva y una fase conclusiva: con un desarrollo en forma oral, en una única audiencia, la presentación de una demanda (en forma escrita o por comparecencia), un emplazamiento debidamente reglamentado, una contestación de demanda, el ofrecimiento, admisión, preparación y desahogo de pruebas, alegatos y finalmente resuelve los puntos de debate en una sentencia, basada en la valoración de pruebas, en las que no se sujeta a reglas especiales sobre valoración de pruebas, en conciencia, a verdad sabida y con apego a la ley.

Al mismo tiempo, que la Ley Agraria regula el proceso ordinario agrario, fija implícitamente los lineamientos que lo rigen, es decir, que se aplican en su desarrollo, que indican su orientación y, lógicamente, indican su naturaleza, mismos que, acorde con los diversos criterios doctrinales que al respecto se han expresado, paso a resumir en los siguientes:

1. Iniciativa de parte. Invariablemente se inicia a petición de parte.
2. Legalidad. Se observa este principio por acatar las normas procesales que establece la ley.

3. Igualdad y equilibrio constante entre las partes o igualdad real de las partes. Reciben el mismo tratamiento, idénticas oportunidades, de aportar y aprovechar sus pruebas, de producir alegatos, impugnar las resoluciones que les causen agravio, de ser asistidas por un defensor.

Ante una desigualdad económica intenta lograr una justicia por compensación, se flexibilizan las formalidades del estricto derecho, que origina la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles e imponiéndose la realidad se adopta una postura tutelar a la clase campesina, lo cual significa la aplicación de la suplencia de la queja.

4. Defensa material. A través del mismo, el magistrado agrario utiliza la amplia capacidad de indagación y correcciones de deficiencias, se confunde con la suplencia de la deficiencia de los planteamientos de derecho a las partes.
5. Oralidad. Porque la palabra hablada es la mas idónea para reclamar justicia, puesto que la comunicación es más eficaz con sus semejantes a través del diálogo, de la réplica instantánea, la interrupción, la pregunta y la respuesta; en la que el juzgador puede en cualquier momento recurrir a las partes y a los testigos para solucionar dudas y esclarecer los hechos. Esto sin perjuicio de que todo quede por escrito, por eso hay quien opina que en este sentido es un proceso mixto.
6. Celeridad y concentración procesal. Al contener en una audiencia la ratificación de la demanda, su contestación, ofrecimiento de pruebas, su desahogo, alegatos y sentencia, sin olvidar las cuestiones incidentales, que las decide conjuntamente con el principal y este principio conlleva la brevedad y la celeridad del proceso. Y cuando la actividad procesal no se realiza en los términos y plazos fijados, las partes pueden presentar la excitativa de justicia, a fin de garantizar un proceso ágil, y en la realidad esta especie de queja administrativa ha logrado efectos positivos para la celeridad del proceso.

7. Publicidad. Las audiencias son públicas a excepción de que a criterio del tribunal pudiera perturbarse el orden o propiciar violencia y este principio de publicidad trata de garantizar que se resuelva en forma limpia y honesta.
8. Inmediación. Consistente en que el magistrado que ha de conocer y fallar el conflicto agrario tiene que presidir la audiencia para que conozca el negocio y estar en contacto directo con las partes, proveer lo necesario en relación con las pruebas, entendiéndose que todos los actos procesales son de la responsabilidad del magistrado.
9. Itinerancia. Desplazamiento del Tribunal. La justicia itinerante distingue a nuestro proceso agrario, la cual significa el acercamiento de la justicia a los hombres del campo en sus propios poblados, a través de un programa para la solución de sus conflictos.
10. Conciliación. Dentro del proceso agrario, se acude invariablemente a una forma típica de autocomposición, como lo es la transacción o convenio, porque la Ley Agraria dispone que en cualquier estado de la audiencia y en todo caso antes de pronunciar el fallo, se exhorte a las partes a una composición amigable, que culminará con la suscripción del convenio respectivo. Se trata de un misión conciliadora del magistrado agrario dentro del propio proceso.
11. Se aplican los principios dispositivo e inquisitivo. Porque se inicia a petición de parte y el impulso procesal se reserva a las partes, sin embargo, se faculta a los magistrados agrarios para que por sí mismos busquen la verdad de los hechos —pero la verdad material e histórica— e indaguen todo elemento necesario para sustentar su resolución y resuelvan sobre una verdad sabida, lo cual ha originado que el magistrado agrario desempeñe un papel muy activo en el proceso y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que esta facultad debe entenderse como “deber” y ha determinado la

obligación del magistrado de allegarse los elementos probatorios que no le han proporcionado las partes para dictar sus sentencias.

12. Principio de eficacia procesal y sobre todo de la ejecución de la sentencia. Al inicio o durante el juicio, así como en la resolución final o sentencia dictada en el proceso y que dirime el litigio tiene fuerza ejecutiva por sí misma, por ello son ejecutadas por los propios tribunales que las dictan. Son actos de autoridad.
13. La imparcialidad y objetividad son principio fundamental que rige el proceso agrario.
14. De acuerdo con la misión jurídica y el objetivo de nuestro proceso agrario, consistente en impartir justicia con el fin de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, ejidal, comunal, de la pequeña propiedad, terrenos nacionales y colonias agrícolas y ganaderas y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones sustantivas contenidas en la Ley Agraria, entre ellas las relacionadas con el desarrollo rural, han originado la ampliación paulatina de la competencia de los Tribunales Agrarios en estas actividades que conforman el contenido de nuestro Derecho Agrario.

Como se ha expresado, estos principios definen las características propias del proceso agrario y, a fin de facilitar su recta aplicación, la realidad ha impuesto el sentido social que conlleva la materia agraria al resolver las controversias y que la distingue de las demás materias, por consiguiente, la comprensión cabal de este principio de sentido social, por parte del magistrado agrario, es el gran imperativo que nunca debe perder de vista.

Los principios expuestos evitan que el magistrado agrario no sea un expectante regulador imparcial de la actividad probatoria de las partes, sino un investigador de la verdad. Está obligado a buscar

por sí mismo la verdad, para dictar una sentencia justa que resuelva la controversia.

Se cataloga a los actuales Tribunales Agrarios como órganos de justicia social y si bien la reforma al Artículo 27 no tocó aspectos fundamentales para regular las nuevas condiciones del agro, la realidad lo ha venido refrendando, en cada tiempo, en cada caso, en cada acuerdo que ha firmado el Estado con la clase campesina; por tanto, su mantenimiento en este camino es ya un imperativo de nuestro Estado, porque los anhelos de justicia y libertad aún no han sido cumplidos, por ello las alternativas de justicia social acordes a las condiciones actuales deben de buscarse y por la vía legal imponerse.

Conforme a su jurisdicción y competencia expresa, pareciera que la justicia agraria se limitara a conocer únicamente asuntos relacionados al régimen de propiedad social y las demás formas de tenencia de la propiedad rural, pareciendo que dejan fuera de su actuación muchos problemas que surgen del desarrollo rural, sin embargo, la experiencia está demostrada, la realidad se está imponiendo y día a día los Tribunales Agrarios extienden su competencia a todo ese proceso de desarrollo rural.

Aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles en la fase postulatoria del proceso ordinario agrario actual

- Aplicabilidad o inaplicabilidad

En relación con la demanda:

En cuanto a la demanda sí hay supletoriedad en los siguientes casos:

- a) Respecto a sus requisitos, como la Ley Agraria es omisa, se aplica el artículo 322 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en lo sucesivo CFPC.
- b) Si en la demanda no se señaló a alguien que deba ser parte en el proceso, y el Tribunal se percata de ello, éste de-

berá emplazar a dicha persona en suplencia de los planteamientos de derechos que autoriza el artículo 164 de la Ley Agraria y con base en el artículo 2º del CFPC, el cual establece que le corresponde intervenir en el juicio, en relación con quién tiene un interés contrario al actor.

c) La Ley Agraria no establece la posibilidad de que las partes puedan ser representadas y si así se hiciere en el escrito de demanda, el interesado deberá ratificar el nombramiento ante el Tribunal, el cual le requiere, con fundamento en los artículos 2550 2551 y 2555 del Código Civil.

d) Tratándose de la sustitución procesal, ejemplo, un tutor, se aplican las reglas sobre la figura de la representación que se encuentran previstas en el Código Civil.

e) Respecto a la representación oficiosa o pública que ejerce el Procurador Agrario dentro del proceso, es inaplicable el CFPC.

f) Por consecuencia, en cuanto a la prevención de la demanda, por regla general, se estima que se aplica la supletoriedad que establece el artículo 325 del CFPC.

Sin embargo, en la realidad, antes de realizar la prevención el magistrado debe considerar de que ninguna omisión o irregularidad puedan ser subsanadas durante la audiencia, por tanto, no previenen, la radican y requiere al actor para que aporte los elementos necesarios para fundar su acción a más tardar el día de la audiencia, lógicamente, se contraviene el estricto derecho del CFPC.

g) También, aunque no existe disposición respecto de lo que procede cuando no se atiende la prevención, si lo estima el magistrado puede desechar la demanda, por incumplimiento a la prevención, o sea, sí aplica la supletoriedad del CFPC.

h) Respecto del momento de la presentación de la ampliación de demanda, la Ley Agraria no dice nada, pero no puede aplicarse la supletoriedad del CFPC porque el proceso civil tiene

dos fechas de audiencia y en el proceso agrario no, por ello, habría oportunidad hasta la fecha de audiencia.

Por tanto, la jurisprudencia dice que se hará antes de la definición e integración de la *litis*, es decir, antes de que el demandado conteste la demanda y lógicamente, en el proceso agrario, sería en la audiencia, ya que el proceso civil tiene más de dos fechas de audiencia.

i) Para la ampliación de demanda. Inaplicación del CFPC en su artículo 71 porque no existe afinidad entre los dos procedimientos civil y agrario, y lo aclara la jurisprudencia, por que en el proceso civil, después de contestada la demanda, se abre el juicio a prueba por el término de 30 días y concluido este término se celebra la audiencia final, por lo que la ampliación de la demanda se puede presentar hasta la audiencia final, y en el proceso agrario debe ser antes de que se fije la *litis*, es decir, antes de que el demandado produzca su contestación.

j) Por lo que hace al desechamiento de la demanda, la Ley Agraria no prevé que los Tribunales Agrarios tengan facultades para desecharlas, por tanto pudiera considerarse aplicable el CFPC, sin embargo, los Tribunales Colegiados han sentado criterio en el sentido de que los Tribunales Agrarios carecen de facultades para desecharlas, porque las irregularidades y omisiones que contengan, serán motivo de análisis al dictarse la sentencia.

k) Sin embargo, sí hay desechamiento de la demanda reconventional cuando se plantea después de contestada la demanda, por lo que aquí es aplicable el CFPC.

l) En el desistimiento también puede volver a demandar las mismas prestaciones pues sólo implica la no-continuación del procedimiento pero no prejuzga sobre la procedencia de las prestaciones reclamadas. Es aplicable el CFPC.

En el caso de los requisitos de la demanda, existe la Circular núm. 3/92, expedida por el Tribunal Superior Agrario, en la que se enume-

ran dichos requisitos, la cual, con su difusión suficiente, podría ser prioritaria su aplicación, en relación con el CFPC, lo que demuestra la duplicidad de disposiciones supletorias.

- Emplazamiento y notificaciones

a) Tratándose del emplazamiento, se afirma que el CFPC está previsto para aplicarse en un medio urbano y cualquiera de sus disposiciones no se pueden adaptar al medio rural, entre ellas, las notificaciones y el emplazamiento.

b) El emplazamiento en el proceso civil se hace en forma distinta de la prevenida por la Ley Agraria, por tanto, podría afirmarse que es inaplicable el CFPC. Asimismo, la regulación del emplazamiento en la Ley Agraria es suficiente y *ad hoc* a las condiciones del medio rural, por lo que es inaplicable el CFPC.

c) Tratándose de emplazamiento por edictos, tuvo que modificarse la Ley Agraria en 1993 porque no era posible cumplir las formalidades del CFPC, por tanto no podía ser supletorio, ni puede ser, al establecer términos y circunstancias diferentes a las previstas para estos casos por él, en su artículo 315.

d) En cuanto a las notificaciones por estrados, sí son aplicables los numerales 305 y 396 del CFPC, al igual que las realizadas por cédula e instructivo.

e) Respecto a los términos y plazos que señala la Ley Agraria, no se aplica la supletoriedad del CFPC, sin embargo la jurisprudencia ha determinado salomónicamente esta situación sobre todo en el plazo para interponer el recurso de revisión que señala el artículo 198.

f) Sin embargo, en cuanto a la inasistencia del demandado a la audiencia, es una formalidad de cualquier proceso, incluyendo el agrario, el verificar que se haya hecho efectivo el emplazamiento antes de determinar la continuación del procedimiento respecto a la garantía de audiencia que señala el Artículo 14 cons-

titucional, y el CFPC también impone esta obligación antes de declarar al ausente confeso de los hechos demandados, pero es inaplicable dicho Código porque lo prevé la Ley Agraria.

- Contestación de la demanda

En relación a las formalidades y requisitos de la contestación de la demanda, se aplica el CFPC en su numeral 329, porque la Ley Agraria es omisa, aparte de que esta Ley en su artículo 178 dice que deberá ser por escrito o por comparecencia.

La Ley Agraria no establece la posibilidad de que las partes puedan ser representadas y si así se hiciera, en el escrito de contestación de la demanda el interesado deberá ratificar el nombramiento ante el tribunal, el cual lo requiere con fundamento en los artículos 2550 2551 y 2555 del Código Civil, de aplicación supletoria.

El numeral 180 de la Ley Agraria no establece cómo ha de resolverse la cuestión procesal relativa a la falta de contestación de demanda por incomparecencia, por lo que se aplica el artículo 332 del CFPC, cuando haya transcurrido el término del emplazamiento, sin que haya sido contestada la demanda se tendrán por confesados los hechos, a petición del actor y que de oficio el tribunal efectúe la declaración de que se tengan por ciertas pretensiones del actor.

- Audiencia

La audiencia en el proceso agrario es de gran trascendencia, porque prácticamente en ella se desarrolla buena parte de él, si no es que todo, porque en ella se ratifica y contesta la demanda, se presenta la reconvención, se ofrecen, admiten y desahogan las pruebas, se exhorta a la amigable composición, se reciben los alegatos y se dicta sentencia; por tanto, no debe aplicarse el CFPC.

La fracción V del 185 de la Ley Agraria no establece un término preciso para que el demandado justifique el hecho por el que no asistió a la audiencia por caso fortuito, pero sí lo establece el CFPC en su artículo 128, que dice en cualquier estado del juicio, por tanto en el juicio agrario, será hasta cuando se encuentre en estado de resolución, consecuentemente si es supletorio.

Con la ampliación de demanda. Se suspende la audiencia aunque no lo prevea la Ley Agraria, porque si no se hiciera se le declararía confeso de los nuevos actos, sin darle oportunidad de preparar su defensa y no se cumpliría los artículos 170 y 178 de la Ley Agraria, que establecen la obligación de correr traslado con la demanda. Es aplicable el CFPC.

- Pruebas

El criterio generalizado es que el artículo 186 de la Ley Agraria no señala cuáles son los medios probatorios, ni el procedimiento de su desahogo y que por eso se aplica supletoriamente el CFPC.

Las reglas para el ofrecimiento, admisión y desahogo se señalan en el citado Código y se aplican en el proceso agrario, sin perjuicio de lo señalado por el artículo 185 fracs. II y IV y no obstante lo señalado en el artículo 189.

Conforme al artículo 186 de la Ley Agraria, se confiere la carga de la prueba a las partes, al igual lo previene el 81 del CFPC, por lo que se le aplican las disposiciones del 82 a 85 de dicho Código.

Sin embargo, en cada etapa del periodo probatorio, se particulariza la aplicación o inaplicación del CFPC, como se explica a continuación.

- En relación a la prueba confesional

El artículo 180 de la Ley Agraria fue adicionado con el segundo párrafo en junio 30 de 1993, estableciendo los alcances de la confesión expresa y se adecuó a los principios que rigen el juicio agrario, por tanto, se le distinguió de la confesión prevista en el CFPC en los artículos 95 y 96.

En cuanto al momento de la declaración de confeso por causa de fuerza mayor, conforme al artículo 128 del CFPC, puede ser en cualquier estado del juicio, pero como el juicio agrario es oral se podrá hacer hasta que se encuentre en estado de resolución, además de que así lo ha establecido la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados.

Si no se contesta demanda al comparecer a la audiencia o no asiste el demandado, estando legalmente emplazado conforme al artículo 185 fracción I, de la Ley Agraria, el tribunal podrá tenerlo por confeso de los hechos, valorando las pruebas ofrecidas por el actor, para determinar la procedencia de la acción, por tanto no se aplica lo establecido por el numeral 322 del CFPC, que dice: transcurrido el término del emplazamiento, sin que haya sido contestada la demanda, se tendrán por confesados los hechos.

Conforme al artículo 185 fracción V de la Ley Agraria, si con el apercibimiento en el emplazamiento de que de no contestar la demanda se podrán tener por ciertas las afirmaciones de la actora en su contra, equivale a la confesión ficta que señala el artículo 201 del CFPC y a la declaración de rebeldía por falta de contestación del demandado, de su numeral 332, consecuentemente se aplica la Ley Agraria.

En el artículo 50 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios fracción III, se establece que el Secretario de Acuerdos, antes del inicio de la audiencia, podrá proponer el desahogo de las pruebas con el fin de que sea pronto y expe-

dito y en su fracción IV dispone que el magistrado proveerá lo necesario para que las declaraciones de los testigos y los dictámenes de peritos y en general todas las pruebas tengan relación con la materia del juicio. Es decir, éstas son disposiciones específicas sobre la preparación de las pruebas del proceso agrario, por tanto, en este aspecto, será inaplicable el CFPC.

Sin embargo, para la valoración de la confesión ficta de acuerdo con el 201 del CFPC y la jurisprudencia, sólo constituye una presunción, e igualmente en el proceso agrario, constituye sólo una presunción por lo que al efecto sí se aplica el citado numeral 201.

- En relación con la prueba testimonial

En cuanto a la capacidad legal del magistrado agrario para hacer preguntas a los testigos más allá del interrogatorio, hace inaplicable el CFPC, en este aspecto del desahogo de este medio de prueba.

- Respecto a la prueba pericial

La capacidad legal del magistrado agrario para hacer preguntas a los peritos más allá del cuestionario hace inaplicable el CFPC en este aspecto del desahogo de este medio de prueba.

Cuando el magistrado agrario hace uso de su atribución de ordenar pruebas para mejor proveer, no es supletorio el CFPC, puesto que su ofrecimiento y desahogo serían de oficio y no se seguirían las formalidades de dicho código procesal.

De acuerdo con el artículo 178 de la Ley Agraria, los peritos pueden ser citados por cédula o por cualquier otro medio fidedigno, por tanto es inaplicable las disposiciones del CFPC que contravengan esta norma.

Conforme al artículo 50 fracción III del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, el secretario preparará el desahogo de las pruebas y, conforme a la fracción IV, el magistrado proveerá para que el desahogo del dictamen pericial tenga relación con la materia del juicio. Por tanto, aquí no se aplican las disposiciones que para el desahogo de esta prueba señala el CFPC.

De acuerdo con los artículos 170 y 178 de la Ley Agraria, las partes tiene obligación procesal de ofrecer las pruebas que estimen conducentes para acreditar los hechos, y conforme al numeral 86 del CFPC sólo los hechos están sujetos a prueba, por lo que ésta es una disposición supletoria en el proceso agrario.

En cuanto a las pruebas documentales, la Ley Agraria en su artículo 150 da valor de prueba plena en juicio y fuera de él a las inscripciones y constancias del Registro Agrario Nacional. Al respecto será inaplicable el CFPC.

Por último, el artículo 189 de la Ley Agraria determina que las sentencias de los Tribunales Agrarios se dictarán a verdad sabida, sin necesidad de sujetarse a las reglas sobre estimación de pruebas. Es decir, que no debe aplicarse supletoriamente el CFPC puesto que este ordenamiento presenta un sistema de valoración de pruebas tasado y para algunos medios de prueba el sistema mixto.

No obstante esta disposición, no existe sentencia que dicten los Tribunales Agrarios en la cual apliquen supletoriamente el CFPC al valorar las pruebas en las que fundan sus resoluciones.

- Alegatos

Tratándose de alegatos es supletorio el CFPC.

- Ejecución de la sentencia

En su artículo 191, la Ley Agraria establece que para hacer cumplir sus resoluciones podrá hacer uso de las medidas de apremio, sin embargo no señala cuáles, por tanto recurre al CFPC, en su numeral 59.

Tratándose de ejecución de sentencia es responsabilidad del magistrado, no es supletorio el 356 CFPC que requiere de la petición de parte.

- Competencia

Se aplica el CFPC. Sobre la incompetencia de un Tribunal Unitario Agrario, debe substanciarse en forma de incidente y de conformidad con el 167 de la Ley Agraria, es supletorio el artículo 34 tercer párrafo del CFPC, de plano y antes de resolverse la *litis*, aplicándose además los numerales 38 y 359 de este ordenamiento, porque conforme a estos preceptos, el referido incidente es de aquellos que suspenden el procedimiento.

- Interrupción del proceso agrario

El proceso agrario se suspende por las causas que indican los artículos 365 y 366 del CFPC, principalmente cuando no se puede dictar resolución, sino hasta que se pronuncie una resolución en otro juicio.

Y se interrumpe el proceso agrario por las causas que señala el artículo 179 de la Ley Agraria y 369 del CFPC. Por ejemplo: la muerte de una de las partes, se aplican 369, 370 y 371 del CFPC, que establecen la interrupción del procedimiento.

- Incidentes

La Ley Agraria es omisa en señalar los incidentes que se pueden promover en el proceso agrario, ni su tramitación de los que deban decidirse antes de la resolución final; sólo menciona en su artículo 192 que las cuestiones incidentales se resolverán conjuntamente con la principal. De lo anterior se deduce que se aplicará supletoriamente el CFPC.

- Cosa juzgada

Cuando los Tribunales Agrarios declaran que una resolución ha causado ejecutoria, recurren a los artículos 356 y 357 del CFPC.

- Medidas precautorias

Las medidas precautorias sólo se decretan en aquellos casos que no contravengan disposiciones del CFPC, de aplicación supletoria.

- Caducidad

En materia de caducidad hay quien opina que deben aplicarse los artículos 373 al 378 del CFPC para completar esta figura. Sin embargo, el artículo 190 de la Ley Agraria señala los supuestos de la caducidad de la instancia, por tanto no se aplican las causales que señala el 373 del CFPC, porque prevé otros supuestos.

En cuanto al cómputo de la caducidad, sí debe aplicarse la supletoriedad que señala el CFPC. En cuanto al término se computan cuatro meses, calendario y se decretará de oficio y se aplica la supletoriedad del artículo 292 del CFPC, es decir, de fecha a fecha.

- Jurisdicción voluntaria

Conforme al 165 de la Ley Agraria, los Tribunales Agrarios conocen de asuntos de jurisdicción voluntaria y el artículo 530 del CFPC regula la intervención del juez en asuntos de jurisdicción voluntaria; por ejemplo, se solicita un reconocimiento sucesorio y la adjudicación de derechos de un titular fallecido un reconocimiento de validez de cesión de derechos agrarios o el reconocimiento de la calidad de poseedor de tierras parcelada si la consecuente declaración de que los derechos relativos han prescrito a su favor, de acuerdo con la jurisprudencia sí se da la aplicación supletoria del CFPC.

- Suspensión de actos

La Ley Agraria prevé medidas precautorias, éstas se deben aclarar porque de lo contrario es supletorio el CFPC.

Con relación a todas estas referencias de supletoriedad que se observan en la fase postulatoria del proceso agrario, se han sentado criterios jurisprudenciales y jurisprudencia, tanto de la Suprema Corte de justicia de la Nación, de los Tribunales Colegiados de todo el país, así como criterios del propio Tribunal Superior Agrario.

Consecuentemente, vuelven a actualizarse las críticas hechas en su tiempo a la supletoriedad del CFPC prevista para los juicios de inconformidad en la legislación agraria, que precedió a la actual: en el sentido de que:

Causa pena ver litigar a los campesinos entre sí, con la rigidez de las armas procesales tradicionales [...] Se notan las dificultades de aplicación de los conceptos procesales civilistas, preocupados en regular cuestiones patrimoniales, a litigios de carácter social, con trascendencia mayor al campo de lo económico.

A fin de esclarecer la problemática expuesta, procedimos a exponer el concepto y los principios de esta figura procesal, siempre comprensible y adaptada a los principios que rigen el proceso civil, cuya mención no soslayamos, así como los principios que estableció la legislación agraria que precedió a la actual y que prevalecieron en la tramitación de los procedimientos dotatorios, todos de carácter social; nos referimos al único antecedente en el que se estableció la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles en la legislación pasada; precisamos los principios que rigen el actual proceso agrario y continuamos con el análisis de la aplicación del citado ordenamiento procesal, en toda la fase postulatoria del proceso ordinario agrario actual y que, conjuntado en su aplicación con el proceso civil, con base en su supletoriedad se ha generado un hibridismo legal, y por tanto procesal, por tratar de reunir elementos incompatibles; elementos en los cuales apoyamos las conclusiones propositivas siguientes.

Conclusiones

La realidad de la práctica diaria de los Tribunales Agrarios ha impuesto la comprensión cabal del sentido social que conlleva la materia agraria y, por consiguiente, el proceso agrario, tratándose de ejidos y comunidades y que la distingue de las demás materias.

Queda demostrado con toda sentencia que se dicta a diario por parte de los Tribunales Agrarios, que no existe afinidad entre el procedimiento agrario y el procedimiento ordinario previsto en el Código Procesal Civil Federal; el sello del proceso agrario se lo imprime el principio de justicia social y, por el contrario, el civil, regula relaciones entre iguales y tiene una aplicación de estricto derecho: por tanto su diferencia esencial radica en sus principios y en su naturaleza.

No es conveniente la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles ya que, un papel tan activo como el que se da al magistrado agrario, es inconcebible en los juicios ordinarios civiles y ésta marca ya su profunda diferencia.

Finalmente, la circunstancia de que al introducir esta figura a nuestro proceso agrario, los legisladores hayan tenido la real intención de evitar la reiteración de normas y principios y de integrar nuestra Ley Agraria con una legislación de contenido general, sin embargo, como entes de buena fe, debemos pensar que involuntariamente omitieron el principio de *Coincidencia* que debe prevalecer en la supletoriedad, es decir, que sólo puede darse entre ordenamientos de naturaleza afín y, como no lo son, al unir estos elementos distintos, estos procesos distintos, sólo originaron el híbrido procesal apuntado, toda vez que se contrapone al carácter social de toda legislación agraria y propicia la vulneración reiterada del principio de justicia distributiva.

Y si bien también fue evidente que el legislador, imbuido de las corrientes neoliberales, pretendió la incorporación de figuras del derecho privado a nuestro derecho agrario y procesal agrario, la realidad se ha impuesto y ha demostrado que dichas figuras le servirán únicamente como mera referencia, pero no como regla técnica estricta a aplicar obligatoriamente, por tanto, estas disposiciones agrarias tenderán a adaptarse a la realidad agraria, pero nunca subsumirse en ellas.

Esta supletoriedad ha generado el hibridismo del proceso agrario y con él ha quedado de relieve la necesidad de una sólida conformación de la jurisprudencia que emita el Tribunal Superior Agrario y así evitar esta supletoriedad.

Por último, la propuesta de solución más consensada por investigadores, estudiosos, docentes, autoridades agrarias, los propios Tribunales Agrarios, las organizaciones campesinas y un clamor general de la clase campesina y de cada campesino en lo individual y que se hace evidente en cada audiencia agraria que se celebra, para evitar la aplicación supletoria de ordenamientos legales ajenos al proceso agrario, es la *Integración de la legislación agraria en un Código* que contenga la naturaleza social de este proceso agrario y se evite el uso y abuso de la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Bibliografía

- Chávez Padrón, Martha, *El Proceso Social Agrario y sus procedimientos*, 7ª ed. Actualizada, México, Porrúa, 1999.
- Delgado Moya, Rubén, *El ejido y su reforma constitucional*, México, PAC, 1993.
- García Ramírez, Sergio, "Fundamentos y características del Proceso Agrario", *Cuadernos de Justicia Agraria*, núm. 1, Tribunales Agrarios, 1994.
- _____, *Elementos de Derecho Procesal Agrario*, 3ª ed. Porrúa, México, 2000.
- Gómez de Silva Cano, Jorge J, *Tratado de la justicia agraria en México*, Porrúa, México, 2002.
- Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, 9ª ed., México, Harla, 1996.
- Lemus García, Raúl, *Derecho Agrario Mexicano*, 8ª ed., Porrúa, México, 1996.
- Mateos Alarcón, Manuel, *Las pruebas en materia civil mercantil y federal*, Cárdenas editor, 3ª ed., México, 1988.
- Medina Cervantes, José Ramón. *Derecho agrario*, México, Harla, 1987.
- Montero Aroca, Juan, *La Herencia Procesal Española*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1997.
- Morett Sánchez, Jesús Carlos, *Reforma Agraria: del latifundio al neoliberalismo*, PyV Editores, México, 2003.
- Muñoz López, Aldo Saúl, *Curso Básico de Derecho Agrario*, 1ª ed. PAC, México, 2001.
- _____, *El proceso agrario y garantías individuales*, PAC, México, 1997.
- Nazar Sevilla, Marcos A., *Procuración y administración de justicia agraria*, 1ª ed. Porrúa, México, 1999.
- Ovalle Favela, José, *Derecho Procesal Civil*, 2ª México, Harla, 1985.
- Pérez Castañeda, Juan Carlos, *El nuevo sistema de propiedad agraria en México*, Textos y Contextos, México, 2002.
- Ponce de León Armenta, Luis M., *Derecho Procesal Agrario*, México, Trillas, 1991.
- _____, *La Nueva Jurisprudencia Agraria sistematizada*, 2ª ed. Porrúa, México, 1997.
- Rivera Rodríguez, Isaías. *El Nuevo Derecho Agrario Mexicano*, McGraw-Hill, México, 1994.

- Torres Estrada, Alejandro, *El Proceso Ordinario Civil*, Oxford, México, 2001.
- Valle Espinoza, Eduardo (comp.), *El nuevo Artículo 27, cuestiones agrarias de Venustiano Carranza a Salinas de Gortari*, México, Editorial Nuestra, 1992.
- Valles Hernández, Sergio, *Consejo de la Judicatura Federal y Modernidad en la Impartición de Justicia*, publicaciones de la Judicatura del Poder judicial Federal, México, 2001.
- Varo Berra, Rosario, *La Reforma Agraria en México desde 1853*, Juan Pablos editor, México, 2002.
- Zepeda, Guillermo, *Los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco constitucional*, CIDAC, México, 2000.

LEYES, CÓDIGOS, REGLAMENTOS Y CIRCULARES CONSULTADOS:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Reforma Agraria

Ley Agraria.

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente

Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios

Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional

Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria

Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria

Código Federal de Procedimientos Civiles

Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal

Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal

OTRAS FUENTES

Revista de los Tribunales Agrarios, núms. 3, 4, 14, 16, 19, 20, 24, 27 y 28, Tribunal superior Agrario, México, 2000, 2002, 2003.

Conocer la magnitud de la certificación en núcleos agrarios permite valorar la certeza jurídica y seguridad colectiva e individual que tienen los sujetos de derecho agrario.

El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) tiene como principal objetivo otorgar certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal mediante la expedición de certificados y títulos, por ello consideramos que dar a conocer su avance permitirá contribuir al estudio de los núcleos agrarios; la superficie que estos poseen significa poco más de la mitad del territorio nacional. La DGEF presenta un conjunto de datos estadísticos sobre el avance del Programa, desagregado por entidad federativa, que da cuenta de algunas de las principales características sobre los núcleos agrarios.

A la fecha, casi nueve de cada diez núcleos han sido regularizados y certificados por el PROCEDE, en doce años se ha certificado mediante el PROCEDE 86% de los núcleos agrarios y 73% de la superficie. Durante este lapso el Programa se realizó con diferentes ritmos y sorteó diversos obstáculos derivados de la gran diversidad regional en donde se asientan los núcleos.

El PROCEDE, sin precedentes en la historia del país, es el instrumento de política pública que permite y garantiza la definición de los derechos de propiedad sobre la tierra ejidal y comunal, con la característica de ser voluntario y gratuito, lo que significa la aceptación social y beneficios directos, respectivamente.

* Agradecemos a la Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural de la PA y al RAN por aportar la información que se procesó para generar los cuadros que aquí se presentan.

El contundente dato de que la mayoría de núcleos haya aceptado la regularización y certificación de sus terrenos demuestra que hay una percepción social de los beneficios del PROCEDE. Por otra parte, la nueva institucionalidad garantiza la seguridad jurídica y el soporte documental de la propiedad social, lo que permite establecer bases sólidas para el desarrollo agrario.

Finalmente, cabe decir que la información generada por el PROCEDE tiene el carácter de censo, con la ventaja de que los datos provienen directamente de cada uno de los ejidatarios, poseionarios y vecindados, y está sustentada en la documentación personal, debidamente sancionada por la asamblea. Además, la información sobre la superficie de ejidos, parcelas, tierras de uso común y solares proviene del más cuantioso y preciso esfuerzo de medición y delimitación de tierras realizado en la historia de México.

CUADRO 1
Avances del Programa de Certificación
de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (31 de marzo 2005)

| Entidad | Núcleos Agrarios | | | Cobertura (%) |
|---------------------|------------------|--------------|-----------------|---------------|
| | Total | Certificados | No certificados | |
| Colima | 158 | 157 | 1 | 99.0 |
| Tlaxcala | 240 | 238 | 2 | 99.0 |
| Durango | 1,098 | 1,074 | 24 | 98.0 |
| Quintana Roo | 277 | 269 | 8 | 97.0 |
| Tabasco | 753 | 732 | 21 | 97.0 |
| Baja California | 227 | 219 | 8 | 96.0 |
| Baja California Sur | 100 | 96 | 4 | 96.0 |
| Coahuila | 884 | 850 | 34 | 96.0 |
| Querétaro | 371 | 355 | 16 | 96.0 |
| Sinaloa | 1,279 | 1,234 | 45 | 96.0 |
| Sonora | 980 | 935 | 45 | 95.0 |
| Yucatán | 731 | 692 | 39 | 95.0 |
| Aguascalientes | 186 | 174 | 12 | 94.0 |
| Campeche | 382 | 359 | 23 | 94.0 |
| Nuevo León | 608 | 572 | 36 | 94.0 |
| Zacatecas | 764 | 718 | 46 | 94.0 |
| Tamaulipas | 1,335 | 1,242 | 93 | 93.0 |
| Chihuahua | 979 | 890 | 89 | 91.0 |
| Guanajuato | 1,501 | 1,365 | 136 | 91.0 |
| Veracruz | 3,532 | 3,222 | 310 | 91.0 |
| Morelos | 231 | 207 | 24 | 90.0 |
| San Luis Potosí | 1,295 | 1,162 | 133 | 90.0 |
| Puebla | 1,159 | 1,033 | 126 | 89.0 |
| México | 1,204 | 1,023 | 181 | 85.0 |
| Hidalgo | 1,166 | 964 | 202 | 83.0 |
| Michoacán | 1,768 | 1,462 | 306 | 83.0 |
| Jalisco | 1,469 | 1,210 | 259 | 82.0 |
| Nayarit | 403 | 327 | 76 | 81.0 |
| Guerrero | 1,245 | 954 | 291 | 77.0 |
| Chiapas | 2,007 | 1,201 | 806 | 60.0 |
| Oaxaca | 1,521 | 879 | 642 | 58.0 |
| Distrito Federal | 89 | 0 | 89 | 0.0 |
| Nacional | 29,942 | 25,815 | 4,127 | 86.0 |

Fuente: DGAOPR de la Procuraduría Agraria.

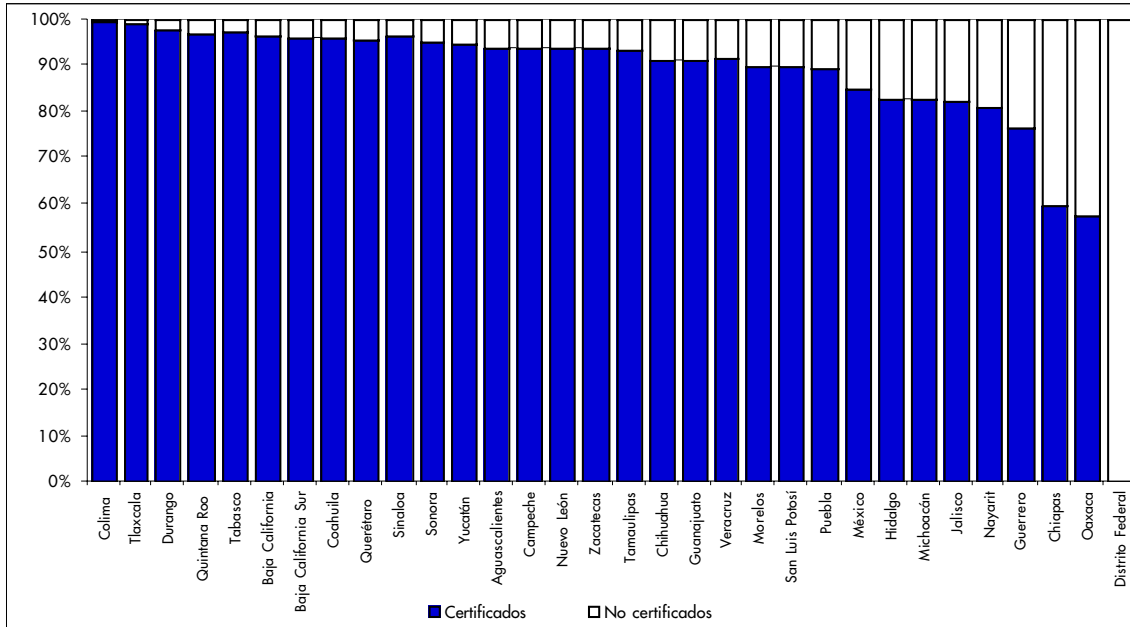
CUADRO 2
Avances del Programa de Certificación
de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (31 de marzo 2005)

| Entidad | Superficie (ha) | | | Cobertura (%) |
|---------------------|--------------------|-------------|-----------------|---------------|
| | Total ¹ | Certificada | No certificados | |
| Baja California Sur | 5,033,062 | 4,716,649 | 316,413 | 94.0 |
| Tlaxcala | 200,892 | 180,937 | 19,955 | 90.0 |
| Baja California | 5,924,576 | 5,208,674 | 715,902 | 88.0 |
| Coahuila | 6,749,112 | 5,926,234 | 822,878 | 88.0 |
| Colima | 316,609 | 277,652 | 38,957 | 88.0 |
| Querétaro | 564,322 | 490,483 | 73,839 | 87.0 |
| Sonora | 6,342,244 | 5,471,112 | 871,132 | 86.0 |
| Yucatán | 2,271,280 | 1,961,151 | 310,129 | 86.0 |
| Aguascalientes | 271,076 | 231,716 | 39,360 | 85.0 |
| Tabasco | 1,122,062 | 950,344 | 171,718 | 85.0 |
| Zacatecas | 3,758,079 | 3,192,945 | 565,134 | 85.0 |
| Quintana Roo | 2,833,745 | 2,353,667 | 480,078 | 83.0 |
| Sinaloa | 4,059,032 | 3,356,392 | 702,640 | 83.0 |
| Chihuahua | 10,637,995 | 8,694,161 | 1,943,834 | 82.0 |
| Durango | 8,746,511 | 7,150,649 | 1,595,862 | 82.0 |
| Guanajuato | 1,254,536 | 997,452 | 257,084 | 80.0 |
| Nuevo León | 1,989,021 | 1,542,655 | 446,366 | 78.0 |
| Tamaulipas | 2,690,260 | 2,088,774 | 601,486 | 78.0 |
| San Luis Potosí | 4,182,234 | 3,097,711 | 1,084,523 | 74.0 |
| Veracruz | 2,959,667 | 2,196,052 | 763,615 | 74.0 |
| Puebla | 1,582,614 | 1,107,095 | 475,519 | 70.0 |
| Michoacán | 2,692,184 | 1,713,072 | 979,112 | 64.0 |
| Hidalgo | 1,081,730 | 669,109 | 412,621 | 62.0 |
| México | 1,095,931 | 676,982 | 418,949 | 62.0 |
| Morelos | 388,546 | 238,026 | 150,520 | 61.0 |
| Campeche | 3,499,677 | 1,898,655 | 1,601,022 | 54.0 |
| Jalisco | 3,538,046 | 1,916,599 | 1,621,447 | 54.0 |
| Nayarit | 2,212,133 | 1,165,524 | 1,046,609 | 53.0 |
| Guerrero | 5,073,896 | 2,597,445 | 2,476,451 | 51.0 |
| Chiapas | 4,119,754 | 1,480,382 | 2,639,372 | 36.0 |
| Oaxaca | 6,293,997 | 2,143,725 | 4,150,272 | 34.0 |
| Distrito Federal | 30,498 | 0 | 30,498 | 0.0 |
| Nacional | 103,515,321 | 75,692,025 | 27,823,296 | 73.0 |

Fuente: DGAOPR de la Procuraduría Agraria.

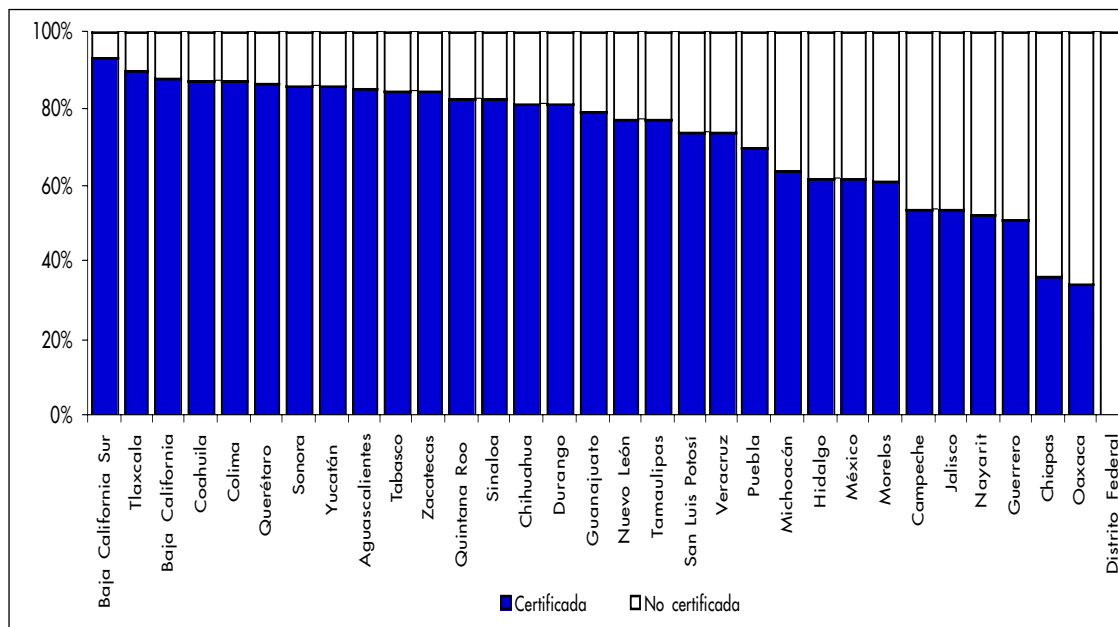
¹ Estructura agraria, cifra a 1993.

GRÁFICA 1
Avance de certificación de núcleos agrarios (porcentaje)



Fuente: Elaborada por la DGEF con datos del PROCEDE al 31 de marzo de 2005.

Avance de superficie certificada (porcentaje)



* Fuente: Elaborada por la DGEF con datos del PROCEDE al 31 de marzo de 2005.

CUADRO 3
Comunidades certificadas
Estructura porcentual por tipo de sujeto agrario respecto al total estatal

| Estado | Comuneros | Posesionarios | Avecindados |
|-----------------|-----------|---------------|-------------|
| Aguascalientes | 100.0 | 0.0 | 0.0 |
| Baja California | 100.0 | 0.0 | 0.0 |
| Coahuila | 99.3 | 0.7 | 0.0 |
| Colima | 100.0 | 0.0 | 0.0 |
| Chiapas | 99.2 | 0.2 | 0.6 |
| Chihuahua | 90.2 | 0.0 | 9.8 |
| Durango | 89.8 | 0.0 | 10.2 |
| Guanajuato | 87.1 | 0.8 | 12.1 |
| Guerrero | 99.2 | 0.0 | 0.8 |
| Hidalgo | 95.9 | 0.0 | 4.1 |
| Jalisco | 93.6 | 3.6 | 2.8 |
| México | 100.0 | 0.0 | 0.0 |
| Michoacán | 92.8 | 0.0 | 7.2 |
| Morelos | 99.7 | 0.0 | 0.3 |
| Nayarit | 96.5 | 0.2 | 3.3 |
| Nuevo León | 89.3 | 0.2 | 10.5 |
| Oaxaca | 95.9 | 0.0 | 4.0 |
| Puebla | 91.6 | 0.1 | 8.3 |
| Querétaro | 82.0 | 0.1 | 18.0 |
| San Luis Potosí | 96.3 | 0.0 | 3.7 |
| Sinaloa | 94.8 | 0.0 | 5.2 |
| Sonora | 94.2 | 0.0 | 5.8 |
| Tabasco | 35.6 | 39.5 | 24.9 |
| Tamaulipas | 100.0 | 0.0 | 0.0 |
| Tlaxcala | 100.0 | 0.0 | 0.0 |
| Veracruz | 97.7 | 0.0 | 2.3 |
| Yucatán | 64.2 | 28.4 | 7.5 |
| Zacatecas | 93.4 | 0.0 | 6.6 |
| Nacional | 96.2 | 0.2 | 3.6 |

Fuente: Elaborado por la DGEP con información del RAN al 15 de enero de 2004.

CUADRO 4
Ejidotes certificados
Estructura porcentual por tipo de sujeto agrario respecto al total estatal

| Estado | Comuneros | Posesionarios | Avecindados |
|---------------------|-----------|---------------|-------------|
| Aguascalientes | 42.8 | 7.0 | 50.2 |
| Baja California | 66.4 | 4.9 | 28.7 |
| Baja California Sur | 50.9 | 9.7 | 39.4 |
| Campeche | 70.5 | 4.8 | 24.7 |
| Coahuila | 59.8 | 4.3 | 36.0 |
| Colima | 51.6 | 6.9 | 41.5 |
| Chiapas | 58.8 | 18.0 | 23.2 |
| Chihuahua | 76.6 | 4.0 | 19.4 |
| Distrito Federal | 99.2 | 0.8 | 0.0 |
| Durango | 65.7 | 6.3 | 28.0 |
| Guanajuato | 45.9 | 12.7 | 41.4 |
| Guerrero | 68.5 | 17.9 | 13.6 |
| Hidalgo | 65.2 | 8.5 | 26.3 |
| Jalisco | 48.5 | 10.6 | 40.9 |
| México | 55.7 | 43.5 | 0.9 |
| Michoacán | 59.6 | 15.4 | 25.0 |
| Morelos | 75.3 | 12.3 | 12.3 |
| Nayarit | 56.3 | 9.9 | 33.8 |
| Nuevo León | 69.3 | 9.2 | 21.6 |
| Oaxaca | 63.2 | 6.9 | 29.9 |
| Puebla | 68.4 | 11.4 | 20.2 |
| Querétaro | 41.8 | 16.1 | 42.1 |
| Quintana Roo | 67.1 | 2.8 | 30.1 |
| San Luis Potosí | 66.2 | 11.4 | 22.4 |
| Sinaloa | 92.9 | 2.0 | 5.2 |
| Sonora | 72.7 | 2.2 | 25.0 |
| Tabasco | 39.1 | 35.6 | 25.3 |
| Tamaulipas | 69.2 | 4.9 | 26.0 |
| Tlaxcala | 72.6 | 5.6 | 21.8 |
| Veracruz | 56.6 | 11.0 | 32.4 |
| Yucatán | 76.5 | 11.7 | 11.9 |
| Zacatecas | 64.3 | 8.0 | 27.7 |
| Nacional | 61.8 | 13.0 | 25.2 |

Fuente: Elaborado por la DGEP con información del RAN al 15 de enero de 2004.

CUADRO 5
Comunidades certificadas
Edad promedio de comuneros, poseionarios
y avecindados según sexo de los sujetos agrarios

| Estado | Comuneros | | | Poseionarios | | | Avecindados | | |
|-----------------|-----------|---------|----------|--------------|---------|----------|-------------|---------|----------|
| | Hombres | Mujeres | Promedio | Hombres | Mujeres | Promedio | Hombres | Mujeres | Promedio |
| Aguascalientes | 59.4 | 54.0 | 58.2 | — | — | — | — | — | — |
| Baja California | 47.6 | 43.7 | 45.8 | — | — | — | — | — | — |
| Coahuila | 54.7 | 66.0 | 55.2 | 52.5 | — | 52.5 | — | — | — |
| Colima | 58.7 | 58.3 | 58.6 | — | — | — | — | — | — |
| Chiapas | 41.4 | 41.6 | 41.5 | 51.8 | 50.5 | 51.5 | 44.4 | 43.4 | 44.0 |
| Chihuahua | 48.6 | 52.6 | 49.3 | — | — | — | 48.4 | 53.1 | 49.8 |
| Durango | 47.7 | 53.4 | 48.7 | 42.5 | — | 42.5 | 47.1 | 51.6 | 48.8 |
| Guanajuato | 54.6 | 65.3 | 55.8 | 42.5 | — | 42.5 | 53.9 | 62.0 | 55.0 |
| Guerrero | 47.1 | 46.4 | 46.9 | 71.5 | — | 71.5 | 43.1 | 45.2 | 44.0 |
| Hidalgo | 46.6 | 47.2 | 46.7 | 47.5 | — | 47.5 | 39.2 | 40.5 | 39.8 |
| Jalisco | 52.1 | 53.4 | 52.3 | 38.5 | 50.0 | 39.5 | 47.4 | 56.7 | 51.0 |
| México | 46.9 | 48.7 | 47.3 | 27.5 | — | 27.5 | — | — | — |
| Michoacán | 50.0 | 51.0 | 50.3 | — | — | — | 46.4 | 49.3 | 47.3 |
| Morelos | 50.2 | 52.0 | 50.5 | — | — | — | — | 45.8 | 45.8 |
| Nayarit | 46.0 | 50.3 | 46.5 | 37.5 | 58.8 | 50.3 | 44.6 | 50.9 | 46.7 |
| Nuevo León | 53.6 | 56.1 | 54.0 | 71.5 | — | 71.5 | 41.0 | 47.8 | 43.8 |
| Oaxaca | 47.3 | 49.0 | 47.7 | 40.3 | 40.5 | 40.4 | 43.5 | 45.9 | 44.8 |
| Puebla | 48.7 | 48.8 | 48.8 | 52.3 | 39.2 | 49.0 | 40.9 | 44.3 | 42.2 |
| Querétaro | 47.3 | 49.4 | 47.7 | — | 71.5 | 71.5 | 42.6 | 50.5 | 45.2 |
| San Luis Potosí | 49.8 | 53.8 | 50.2 | 42.5 | — | 42.5 | 39.6 | 45.5 | 41.1 |
| Sinaloa | 51.9 | 55.7 | 52.5 | 57.2 | 62.5 | 58.5 | 49.3 | 49.9 | 49.5 |
| Sonora | 54.6 | 54.2 | 54.5 | — | — | — | 49.4 | 52.6 | 50.4 |
| Tabasco | 49.2 | 47.8 | 49.1 | 40.4 | 44.4 | 41.7 | 44.3 | 46.1 | 44.9 |
| Tamaulipas | 47.0 | 71.5 | 48.1 | — | — | — | — | — | — |
| Tlaxcala | 54.1 | 63.7 | 55.8 | — | — | — | — | — | — |
| Veracruz | 45.7 | 49.5 | 46.2 | — | — | — | 43.0 | 45.4 | 43.9 |
| Yucatán | 52.0 | 61.0 | 52.9 | 51.6 | 57.5 | 51.9 | 51.5 | — | 51.5 |
| Zacatecas | 51.2 | 55.5 | 51.8 | — | — | — | 36.1 | 56.6 | 43.1 |

Fuente: Elaborado por la DGEA con información del RAN al 15 de enero de 2004.

CUADRO 6
Ejidos certificados
Edad promedio de ejidatarios, poseionarios
y avocindados según sexo de los sujetos agrarios

| Estado | Comuneros | | | Poseionarios | | | Avocindados | | |
|---------------------|-----------|---------|----------|--------------|---------|----------|-------------|---------|----------|
| | Hombres | Mujeres | Promedio | Hombres | Mujeres | Promedio | Hombres | Mujeres | Promedio |
| Agascalientes | 58.4 | 64.9 | 59.6 | 47.6 | 49.9 | 47.9 | 44.1 | 47.5 | 44.9 |
| Baja California | 54.7 | 58.1 | 55.6 | 50.2 | 49.1 | 50.0 | 47.9 | 47.5 | 47.8 |
| Baja California Sur | 54.3 | 56.8 | 54.7 | 47.3 | 46.4 | 47.0 | 43.9 | 44.7 | 44.2 |
| Campeche | 49.6 | 50.4 | 49.7 | 44.2 | 45.7 | 44.6 | 43.8 | 45.8 | 44.6 |
| Chiapas | 49.1 | 50.8 | 49.3 | 42.3 | 44.9 | 42.9 | 44.3 | 46.4 | 45.0 |
| Chihuahua | 53.0 | 57.6 | 53.8 | 49.7 | 54.1 | 50.6 | 46.6 | 48.6 | 47.2 |
| Coahuila | 55.6 | 61.8 | 56.7 | 46.8 | 47.1 | 46.8 | 45.1 | 46.6 | 45.6 |
| Colima | 55.1 | 60.0 | 56.1 | 48.6 | 51.0 | 49.0 | 49.0 | 51.0 | 49.7 |
| Durango | 54.6 | 60.3 | 55.8 | 47.7 | 52.6 | 48.6 | 43.7 | 47.6 | 44.8 |
| Guanajuato | 58.5 | 62.2 | 59.3 | 49.6 | 51.2 | 50.0 | 44.5 | 46.8 | 45.2 |
| Guerrero | 52.0 | 55.6 | 52.8 | 47.8 | 53.1 | 49.3 | 46.4 | 49.4 | 47.7 |
| Hidalgo | 53.7 | 58.7 | 54.5 | 45.0 | 47.5 | 45.6 | 42.4 | 45.2 | 43.4 |
| Jalisco | 55.7 | 60.8 | 56.7 | 49.4 | 52.5 | 50.0 | 46.7 | 49.2 | 47.5 |
| México | 55.6 | 60.1 | 56.5 | 46.6 | 50.6 | 47.5 | 44.9 | 46.7 | 45.6 |
| Michoacán | 56.7 | 61.5 | 57.8 | 49.4 | 52.7 | 50.0 | 46.7 | 49.8 | 47.7 |
| Morelos | 57.4 | 62.0 | 58.5 | 50.1 | 54.6 | 51.1 | 46.9 | 49.8 | 48.0 |
| Nacional | 54.4 | 58.8 | 55.2 | 46.5 | 49.3 | 47.2 | 44.5 | 47.3 | 45.4 |
| Nayarit | 56.1 | 62.6 | 57.5 | 48.1 | 52.9 | 49.1 | 46.7 | 51.6 | 48.3 |
| Nuevo León | 55.3 | 62.8 | 56.3 | 47.9 | 51.2 | 48.4 | 44.7 | 48.6 | 45.8 |
| Oaxaca | 52.8 | 55.6 | 53.4 | 46.8 | 49.7 | 47.6 | 44.9 | 47.9 | 46.0 |
| Puebla | 55.6 | 59.8 | 56.6 | 47.5 | 51.0 | 48.5 | 44.5 | 48.2 | 45.7 |
| Querétaro | 59.1 | 63.9 | 60.1 | 48.0 | 51.9 | 48.8 | 42.5 | 45.8 | 43.3 |
| Quintana Roo | 47.5 | 49.4 | 47.7 | 40.6 | 41.8 | 40.9 | 37.9 | 42.7 | 40.2 |
| San Luis Potosí | 55.4 | 59.8 | 56.0 | 46.8 | 51.3 | 47.5 | 41.6 | 46.9 | 42.9 |
| Sinaloa | 54.5 | 58.4 | 55.3 | 48.7 | 50.7 | 49.1 | 45.2 | 46.6 | 45.7 |
| Sonora | 56.2 | 58.8 | 56.8 | 50.3 | 50.4 | 50.3 | 47.4 | 48.2 | 47.7 |
| Tabasco | 53.0 | 52.4 | 52.9 | 44.0 | 44.7 | 44.3 | 43.3 | 44.0 | 43.6 |
| Tamaulipas | 54.9 | 57.3 | 55.5 | 47.0 | 48.2 | 47.3 | 45.5 | 47.7 | 46.2 |
| Tlaxcala | 56.8 | 61.3 | 57.8 | 45.8 | 48.0 | 46.3 | 44.1 | 48.2 | 45.4 |
| Veracruz | 53.2 | 55.5 | 53.6 | 45.1 | 47.7 | 45.8 | 44.5 | 46.9 | 45.3 |
| Yucatán | 52.1 | 56.2 | 52.2 | 42.5 | 47.6 | 43.2 | 40.4 | 44.3 | 42.0 |
| Zacatecas | 55.0 | 61.2 | 56.0 | 44.5 | 50.4 | 45.4 | 41.4 | 47.1 | 42.5 |

Fuente: Elaborado por la DGEF con información del RAN al 15 de enero de 2004.

CUADRO 6
Participación porcentual por sexo de sujetos agrarios en ejidos respecto al total estatal

| Estado | Ejidatarios | | Posesionarios | | Avecindados | |
|---------------------|-------------|---------|---------------|---------|-------------|---------|
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| Aguascalientes | 81.8 | 18.2 | 86.0 | 14.0 | 76.1 | 23.9 |
| Baja California | 73.2 | 26.8 | 76.4 | 23.6 | 60.1 | 39.9 |
| Baja California Sur | 84.6 | 15.4 | 67.0 | 33.0 | 62.3 | 37.7 |
| Campeche | 90.2 | 9.8 | 75.9 | 24.1 | 59.6 | 40.4 |
| Coahuila | 82.6 | 17.4 | 80.2 | 19.8 | 68.2 | 31.8 |
| Colima | 79.3 | 20.7 | 81.2 | 18.8 | 66.6 | 33.4 |
| Chiapas | 87.1 | 12.9 | 76.7 | 23.3 | 65.7 | 34.3 |
| Chihuahua | 82.1 | 17.9 | 80.1 | 19.9 | 70.8 | 29.2 |
| Distrito Federal | 67.2 | 32.8 | 100.0 | — | — | — |
| Durango | 78.4 | 21.6 | 80.8 | 19.2 | 70.1 | 29.9 |
| Guanajuato | 78.9 | 21.1 | 80.5 | 19.5 | 69.8 | 30.2 |
| Guerrero | 79.3 | 20.7 | 71.8 | 28.2 | 57.8 | 42.2 |
| Hidalgo | 84.2 | 15.8 | 75.3 | 24.7 | 64.9 | 35.1 |
| Jalisco | 80.0 | 20.0 | 80.6 | 19.4 | 68.4 | 31.6 |
| México | 80.3 | 19.7 | 75.5 | 24.5 | 60.3 | 39.7 |
| Michoacán | 77.8 | 22.2 | 80.2 | 19.8 | 67.4 | 32.6 |
| Morelos | 77.4 | 22.6 | 78.0 | 22.0 | 60.9 | 39.1 |
| Nayarit | 78.0 | 22.0 | 77.9 | 22.1 | 67.3 | 32.7 |
| Nuevo León | 86.4 | 13.6 | 85.4 | 14.6 | 71.2 | 28.8 |
| Oaxaca | 80.0 | 20.0 | 73.8 | 26.2 | 63.5 | 36.5 |
| Puebla | 75.7 | 24.3 | 72.9 | 27.1 | 67.0 | 33.0 |
| Querétaro | 79.3 | 20.7 | 79.4 | 20.6 | 77.1 | 22.9 |
| Quintana Roo | 90.5 | 9.5 | 69.7 | 30.3 | 51.0 | 49.0 |
| San Luis Potosí | 85.8 | 14.2 | 85.2 | 14.8 | 75.9 | 24.1 |
| Sinaloa | 78.0 | 22.0 | 81.5 | 18.5 | 63.0 | 37.0 |
| Sonora | 77.5 | 22.5 | 75.8 | 24.2 | 61.4 | 38.6 |
| Tabasco | 78.5 | 21.5 | 62.5 | 37.5 | 58.1 | 41.9 |
| Tamaulipas | 78.8 | 21.2 | 73.3 | 26.7 | 68.8 | 31.2 |
| Tlaxcala | 78.1 | 21.9 | 75.6 | 24.4 | 67.8 | 32.2 |
| Veracruz | 81.0 | 19.0 | 73.8 | 26.2 | 65.5 | 34.5 |
| Yucatán | 96.8 | 3.2 | 86.6 | 13.4 | 59.3 | 40.7 |
| Zacatecas | 83.5 | 16.5 | 85.4 | 14.6 | 80.3 | 19.7 |
| Nacional | 81.2 | 18.8 | 75.8 | 24.2 | 67.5 | 32.5 |

Fuente: Elaborado por la DGEA con información del RAN al 15 de enero de 2004.

CUADRO 7
Porcentaje de la superficie ejidal certificada
según el destino de las tierras respecto al estado

| Estado | Parcelada | Uso común | Destino específico | Solares |
|---------------------|-----------|-----------|--------------------|---------|
| Veracruz | 91.0 | 5.6 | 2.6 | 0.9 |
| Tabasco | 81.9 | 15.2 | 2.1 | 0.8 |
| Colima | 79.7 | 17.8 | 2.0 | 0.5 |
| Tlaxcala | 72.6 | 18.3 | 3.2 | 5.8 |
| Morelos | 70.2 | 27.7 | 1.1 | 1.0 |
| Chiapas | 69.6 | 28.0 | 1.4 | 1.0 |
| Oaxaca | 65.2 | 30.5 | 2.8 | 1.4 |
| México | 64.6 | 27.0 | 7.9 | 0.6 |
| Guanajuato | 60.8 | 36.0 | 2.0 | 1.2 |
| Tamaulipas | 59.8 | 36.8 | 2.7 | 0.7 |
| Michoacán | 57.2 | 40.8 | 1.7 | 0.3 |
| Guerrero | 56.8 | 42.0 | 0.8 | 0.4 |
| Puebla | 56.6 | 39.8 | 2.5 | 1.1 |
| Nayarit | 53.7 | 42.2 | 3.5 | 0.6 |
| Jalisco | 53.3 | 44.9 | 1.5 | 0.3 |
| Sinaloa | 50.7 | 48.3 | 0.9 | 0.1 |
| Hidalgo | 50.6 | 41.8 | 5.9 | 1.7 |
| Aguascalientes | 48.4 | 47.9 | 2.4 | 1.2 |
| Querétaro | 37.3 | 58.3 | 2.9 | 1.5 |
| Zacatecas | 33.6 | 60.7 | 2.2 | 3.5 |
| Baja California | 29.9 | 60.4 | 9.7 | 0.0 |
| Nuevo León | 28.5 | 70.0 | 0.6 | 0.9 |
| Campeche | 27.5 | 71.4 | 0.7 | 0.4 |
| San Luis Potosí | 27.2 | 68.1 | 3.8 | 0.9 |
| Yucatán | 19.8 | 78.0 | 1.6 | 0.5 |
| Coahuila | 18.3 | 79.7 | 1.8 | 0.3 |
| Sonora | 13.4 | 85.9 | 0.5 | 0.2 |
| Durango | 11.8 | 86.9 | 1.1 | 0.2 |
| Chihuahua | 8.6 | 90.9 | 0.3 | 0.1 |
| Baja California Sur | 3.8 | 95.4 | 0.8 | 0.0 |
| Quintana Roo | 1.9 | 97.1 | 0.5 | 0.5 |
| Distrito Federal | 0.5 | 4.8 | 0.3 | 94.4 |
| Nacional | 31.0 | 66.3 | 2.1 | 0.6 |

Fuente: Elaborado por la DGEP con información del RAN al 15 de enero de 2004.

CUADRO 8
Participación porcentual por sexo
de sujetos agrarios en comunidades respecto al total estatal

| Estado | Comuneros | | Poseionarios | | Avecindados | |
|-----------------|-----------|---------|--------------|---------|-------------|---------|
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| Aguascalientes | 78.1 | 21.9 | — | — | — | — |
| Baja California | 54.2 | 45.8 | — | — | — | — |
| Coahuila | 95.9 | 4.1 | 100.0 | — | — | — |
| Colima | 78.9 | 21.1 | — | — | — | — |
| Chiapas | 68.5 | 31.5 | 76.8 | 23.2 | 63.3 | 36.7 |
| Chihuahua | 81.6 | 18.4 | — | — | 69.5 | 30.5 |
| Durango | 82.4 | 17.6 | 100.0 | — | 63.5 | 36.5 |
| Guanajuato | 88.9 | 11.1 | 100.0 | — | 86.7 | 13.3 |
| Guerrero | 67.9 | 32.1 | 100.0 | — | 56.6 | 43.4 |
| Hidalgo | 84.9 | 15.1 | 100.0 | — | 54.2 | 45.8 |
| Jalisco | 82.8 | 17.2 | 90.7 | 9.3 | 60.6 | 39.4 |
| México | 77.9 | 22.1 | 100.0 | — | — | — |
| Michoacán | 75.9 | 24.1 | — | — | 68.6 | 31.4 |
| Morelos | 82.5 | 17.5 | 100.0 | — | — | — |
| Nayarit | 88.0 | 12.0 | 40.0 | 60.0 | 66.3 | 33.8 |
| Nuevo León | 84.6 | 15.4 | 100.0 | — | 58.6 | 41.4 |
| Oaxaca | 75.4 | 24.6 | 58.3 | 41.7 | 46.6 | 53.4 |
| Puebla | 72.6 | 27.4 | 75.0 | 25.0 | 61.9 | 38.1 |
| Querétaro | 78.4 | 21.6 | 100.0 | — | 67.4 | 32.6 |
| San Luis Potosí | 89.6 | 10.4 | 100.0 | — | 74.8 | 25.2 |
| Sinaloa | 83.1 | 16.9 | 75.0 | 25.0 | 63.3 | 36.7 |
| Sonora | 81.7 | 18.3 | — | — | 66.0 | 34.0 |
| Tabasco | 93.7 | 6.3 | 66.4 | 33.6 | 63.6 | 36.4 |
| Tamaulipas | 95.2 | 4.8 | — | — | — | — |
| Tlaxcala | 82.0 | 18.0 | — | — | — | — |
| Veracruz | 88.3 | 11.7 | — | — | 65.3 | 34.7 |
| Yucatán | 90.7 | 9.3 | 94.7 | 5.3 | 100.0 | — |
| Zacatecas | 85.1 | 14.9 | — | — | 66.1 | 33.9 |
| Total | 75.9 | 24.1 | 71.6 | 28.4 | 59.7 | 40.3 |

Fuente: Elaborado por la DGEP con información del RAN al 15 de enero de 2004.

CUADRO 9
Superficie comunal certificada según el destino de las tierras respecto al estado

| Estado | Parcelada | Uso común | Destino específico | Solares |
|-----------------|-----------|-----------|--------------------|---------|
| Aguascalientes | 0.0 | 100.0 | 0.0 | 0.0 |
| Tlaxcala | 0.0 | 100.0 | 0.0 | 0.0 |
| Baja California | 0.0 | 99.9 | 0.1 | 0.0 |
| Chihuahua | 1.5 | 98.3 | 0.1 | 0.1 |
| Nayarit | 2.3 | 97.5 | 0.2 | 0.0 |
| Sonora | 4.5 | 95.4 | 0.0 | 0.0 |
| Michoacán | 4.3 | 95.4 | 0.2 | 0.1 |
| Durango | 4.8 | 94.8 | 0.3 | 0.1 |
| Jalisco | 5.7 | 94.3 | 0.0 | 0.0 |
| Nuevo León | 6.4 | 93.0 | 0.3 | 0.3 |
| Oaxaca | 6.1 | 92.9 | 0.5 | 0.4 |
| Guerrero | 8.4 | 91.4 | 0.1 | 0.1 |
| Querétaro | 7.9 | 88.9 | 2.1 | 1.1 |
| Zacatecas | 12.3 | 86.8 | 0.5 | 0.5 |
| Puebla | 18.9 | 80.1 | 0.3 | 0.7 |
| Morelos | 20.8 | 78.9 | 0.0 | 0.3 |
| Hidalgo | 20.6 | 75.1 | 3.9 | 0.4 |
| Chiapas | 25.3 | 74.6 | 0.0 | 0.1 |
| México | 28.1 | 71.6 | 0.2 | 0.0 |
| Tamaulipas | 23.5 | 63.8 | 10.5 | 2.2 |
| Veracruz | 35.7 | 62.0 | 2.1 | 0.2 |
| Coahuila | 37.6 | 60.0 | 2.1 | 0.2 |
| San Luis Potosí | 33.7 | 60.0 | 5.0 | 1.3 |
| Guanajuato | 36.5 | 59.1 | 4.0 | 0.4 |
| Sinaloa | 41.2 | 58.6 | 0.1 | 0.1 |
| Yucatán | 75.7 | 22.5 | 1.6 | 0.1 |
| Colima | 100.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Tabasco | 97.5 | 0.0 | 0.0 | 2.5 |
| Total | 10.7 | 88.8 | 0.4 | 0.2 |

Fuente: Elaborado por la DGEP con información del RAN al 15 de enero de 2004.



Casados González Estela. (2003), *Crecer como mujeres. Ciudadanía rural en Veracruz*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, (Breviarios de la Investigación), 222 p.

Esta obra es fruto de la investigación de la antropóloga Estela Casados, ganadora del primer concurso de la Mejor Tesis de Posgrado en la División de Ciencias Sociales de la UAM-Xochimilco. Otro mérito de este trabajo es el de ser uno de los pocos libros de esta casa editorial que no sea una compilación de artículos sobre desarrollo rural. En efecto, el enfoque de la profesora-investigadora sobre dos grupos de mujeres rurales se articula alrededor de tres dimensiones de la acción social femenina: género, poder y ciudadanía. Estela Casados se ha dedicado

a investigar, entre 2000 y 2001, las condiciones, proceso y evolución de dos organizaciones de mujeres rurales marginadas del centro del estado de Veracruz: las mujeres organizadas de la región de Ixhuatlán del Café y La Flor de Tetelzingo.

Para la investigadora, las mujeres, y aún más las mujeres rurales, son víctimas de la dominación androcéntrica, pero tienen la capacidad individual y colectiva de resistirle. “La manera en que los hombres y mujeres del campo viven la marginación socioeconómica y cultural está marcada por la construcción cultural de los

sexos.” La subvaloración de las mujeres es también asumida y reproducida por las madres, suegras y abuelas. La autora rechaza acertadamente una visión maniquea de la realidad de género: hombre-verdugo, mujer-víctima. Retoma del filósofo francés Michel Foucault la idea de un poder diseminado que genera múltiples y micro-contrapoderes.

En lo que concierne a las formas de resistencia, se basa en el muy leído trabajo de James Scott *El arte de la resistencia*. Quizá hubiera también podido ser una fuente de inspiración la obra de Gabriel Torres *La fuerza de la ironía*, en la cual el investigador del CIESAS analiza las estrategias de resistencia de los jornaleros y jornaleras en el Occidente de México. Ahora bien, en lo que refiere a la temática de la ciudadanía, la autora se inspira principalmente en el trabajo de Catalina Eisenchutz *México: gobierno autoritario, ciudadanía incompleta*. Respecto a esta ciudadanía incompleta, Estela Casados señala: “...podemos observar que la participación femenina en el ámbito político ha sido amplia-

mente desfavorecida ante un ejercicio ciudadano que, desde su origen no la asiste y que, al contrario, la reduce” (p. 62). Efectivamente, la participación ciudadana de las mujeres rurales es vista como heterogénea, atomizada y, casi siempre, marginal.

En Coscomatepec, municipio en el cual está presente la Flor de Tetelzingo, las jóvenes acostumbra a “fugarse” con su novio y vivir en la casa de su familia. Esta residencia patriviril local constituye una etapa difícil en la vida de las mujeres ya que les asignan de oficio las tareas más pesadas e ingratas. Muy a menudo sufren el oprobio de su suegra, cuñadas y concuñas. “En el imaginario comunitario, el valor de una mujer en la sierra radica en ser virtuosa y buena madre, fuera de esto, se considera que no debe tomar decisiones importantes, y que no tiene capacidad negociadora ante instancias externas.”

A la pobreza se suman las rivalidades entre familias alimentadas por diferencias religiosas y partidistas. En la comunidad de Tetelzingo, la migración comenzó

hacia 1900 cuando el cultivo de la papa había dejado de ser re-dituable. Pero el origen de la organización de mujeres se encuentra en 1995, en las pláticas sostenidas con las monjas teresistas y en el taller de costura que, juntas, llevaron a cabo. En esta comunidad como en Ixhuatlán, hubiera sido muy interesante detallar el peso de la religión en la cohesión femenina así como el papel jugado por los sacerdotes seculares. Las monjas teresistas pidieron el apoyo de una ONG para que impartiera talleres sobre, entre otros temas, derechos ciudadanos y derechos de las mujeres. Así, de manera paulatina, empezó a madurar la idea de conformar una organización.

Frente a las dificultades para conseguir un financiamiento externo, la tardanza de las respuestas de los actores externos, y su desencanto al aprender que tenían que reembolsar el crédito, los grupos se fueron depurando. El lector no sabrá cuántas mujeres estaban inicialmente y cuántas se quedaron al final, pero se entera oportunamente del impac-

to negativo de las reiteradas y violentas críticas hechas en contra de las mujeres organizadas y sus lideresas. Fueron muchas, pequeñas y grandes batallas "...en las que se redefinen las relaciones de género, las relaciones de poder entre hombres y mujeres, la imagen y el papel de estas últimas..."

La ayuda de los actores externos fue tan importante que la organización quedó fuertemente vinculada con estos últimos, y cuando las monjas fueron trasladadas a otra parroquia o cuando dos promotores de la ONG se salieron, la actividad de las campesinas de la Flor de Tetelzingo fue seriamente perturbada.

Aunque Estela Casados no da a conocer al lector elementos básicos sobre la organización (figura jurídica, periodicidad de las reuniones, frecuencia de renovación de la dirigencia, etc.), quizá por enfatizar demasiado su análisis en la subjetividad de la acción colectiva femenina, nos enteramos que la Flor de Tetelzingo está presente en cuatro poblaciones y cuenta con seis grupos de trabajo vinculados a cinco tiendas

de abasto y una tortillería. Paulatinamente las mujeres empezaron a organizarse para atender las tiendas y la tortillería, estableciendo horarios y rotando en sus responsabilidades para que todas fueran capacitadas y capaces de realizar las diferentes tareas como el abasto, la gestión de las mercancías, la venta, la contabilidad, etc. Este loable esfuerzo por parte de mujeres cristianas y mujeres católicas, no impidió que hubiera problemas al momento de la repartición de utilidades. “Aunque el proceso colectivo nos permite visualizar avances y dificultades del grupo, la situación de cada mujer es en sí misma dispareja: unas van un poco adelante, otras se echan para atrás, otras dan saltos. No hay homogeneidad en los procesos individuales” escribe Estela Casados.

En efecto, las promotoras campesinas de esta organización habían acordado privilegios debido al papel sobresaliente que habían jugado como pioneras y gestoras. Si bien es cierto que su labor fue ardua y que merecían respeto y reconocimiento, no obstante este no podía ser un

argumento para justificar la inequidad en el seno de la organización. Asimismo, acabaron por correr a la influyente lideresa lo que generó tensiones y desasosiego.

El pueblo de Ixhuatlán del Café tiene su nombre de la producción del aromático. Sin embargo, a partir de los años ochenta el precio del café empezó a bajar dramáticamente. La pobreza de los pequeños productores se extendió y se profundizó. A la par con la migración masculina surgieron proyectos alternativos. Asimismo, la SEDESOL impulsó proyectos productivos. Debido a una serie de problemas como la verticalidad de la relación entre agentes gubernamentales y campesinos, la corta duración de los grupos debido a la falta de seguimiento y el oportunismo de la mayoría de los beneficiarios, únicamente seis grupos siguieron trabajando sin el apoyo del gobierno federal. Una parte de las mujeres que conformaban estos grupos habían participado en las Comunidades Eclesiales de Base (CEB). También los campesinos se mo-

vilizaron, junto con la Unión General Obrera Campesina y Popular (UGOCP), para protestar en contra de la baja del precio del café.

A través de su participación en manifestaciones y plantones, las mujeres pasaron de ser vistas como acompañantes —cuya tarea era preparar de comer y su función era, con sus hijos, la de “hacer bulto”— a ser vistas como compañeras. Aunque no se hizo el suficiente hincapié sobre la importancia de la noción de compañerismo para las señoras organizadas, todo indica que el ser considerada y denominada “compañera” fue una etapa en su proceso de empoderamiento. Compañera para su esposo, compañera para los hombres de la comunidad, compañera para las demás integrantes de la organización femenina. Aparentemente, el ser considerada como compañera significaba para ellas dejar de ser sencillas y sumisas amas de casa. Era el ser capaz de tener actividades fuera del hogar y de interesarse en los asuntos colectivos. Ser una compañera significaba haber incursionado en

el ámbito público y haber visto su actuación reconocida por ambos sexos.

En 1992, crearon una Red de Tiendas de Abasto que pudo operar solamente un año más tarde. Aprendieron mucho a través de esta nueva forma de trabajar juntas, de analizar y resolver los problemas de la Red. Pero también, a nivel individual, empezó la competencia entre el trabajo doméstico y colectivo.

Una integrante señala: “En ese tiempo, le entramos al PRT. ¡Era un partido jamás oído! Era nuestra bandera para poder sacar al cacique. Por ahí fue donde le entramos.” Las mujeres se involucraron en la política, apoyaron una planilla por el PRD y una de ellas fue primer regidora entre 1998 y 2000. Fueron duramente atacadas. Aunque lograron ocupar espacios tradicionalmente reservados a los varones, no dejaron por lo tanto de sufrir vejaciones, insultos y discriminaciones de toda índole. En este caso, también, quienes las criticaron fueron hombres y mujeres.

Esta incursión en la política provocó tensiones tan fuertes

que llegó hasta la fractura. En efecto, al final de su mandato como presidente municipal el líder de la UGOCP quiso retomar el poder en la organización y para lograrlo se volvió el más feroz crítico de las lideresas y de su sucesor en la alcaldía, aunque todos ellos provenían también de la UGOCP. Este líder de apellido Illescas empezó también a atacar duramente la ONG que le había brindado asesoría durante los tres años de su gestión con el pretexto de que iba a seguir asesorando al nuevo alcalde. La vil traición de este líder cafetalero que había acompañado el proceso de organización de las mujeres, dejó profundas heridas en el frágil tejido social de esta región veracruzana. La investigadora afirma que “la desarticulación del movimiento, los rompimientos y el señalamiento del que fueron objeto creó tal caos en la dinámica de este grupo, que estuvo a punto de desintegrarse”. Sin embargo, lo que no profundiza en su obra es que a pesar de que la organización de Ixhuatlán del Café era apolítica —neutral, como dice una de sus dirigentas—,

el hecho de estar vinculado con el PRT y luego con el PRD a través de un líder con el cual ciertamente estaban en situación de dependencia, incrementó las tensiones internas. Las mujeres se habían emancipado hasta cierto punto de la dominación androcéntrica ejercida por sus esposos, pero puede pensarse que habían sustituido inconscientemente esta asimetría conyugal por una nueva relación de dependencia con otra figura masculina: el líder de la UGOCP. De hecho, hubiera sido interesante insertar fragmentos de entrevistas con el dirigente varonil. Desafortunadamente, se da a conocer un único fragmento de entrevista de un solo esposo por lo que el lector o lectora se encuentra poco armado para evaluar, desde una perspectiva de género, la subjetividad de las mujeres y los varones.

A pesar de que el campo mexicano se feminice debido al incremento de la migración masculina, esto no implica que están desapareciendo ni los prejuicios sexistas ni los roles predefinidos entre hombres y mujeres. El

caso de las mujeres de la Flor de Tetelzingo y de las Mujeres Organizadas de la Región de Ixhuatlán del Café ilustran la lentitud, dificultades y retos que deben enfrentar mujeres rurales que “buscan despertar”, como ellas mismas dicen. Su despertar debe de ser también el de sus esposos y de los hombres de la comunidad, y no siempre sucede así. Incluso, en el caso de las cafetaleras de Ixhuatlán, se pudo percibir que los hombres, cuando admiten la incursión de las mujeres en los espacios públicos, no dejan de asignarles un límite, un hasta aquí. Este umbral varonil al empoderamiento de las mujeres —que puede asimilarse a la noción de “techo de cristal” elaborada por la psicóloga Mabel Burín pero en el caso de los hombres— constituyó, para estas úl-

timas, una sorpresa en el mejor de los casos, y una traición en el peor. Obtener el acuerdo del marido, conseguir el apoyo de los hijos y recibir el beneplácito de sus familiares, son condicionantes que no todas las mujeres fueron capaces de superar. El despertar de las mujeres rurales del centro de Veracruz fue un proceso largo y difícil. Para alcanzar esta nueva ciudadanía, tuvieron que vencer para convencer. A través de calidad de su trabajo, de la eficiencia de sus gestiones y de su honradez en la gestión de los recursos, lograron ganar un frágil e incierto respeto por parte de las demás mujeres, de los hombres y de los actores externos. Se les pidió más y ellas, a su vez, exigieron más de ellas mismas.

Bruno Lutz

NUESTROS COLABORADORES

Hortencia Barrios Hernández

Tiene una trayectoria de 21 años de servicio en el Sector Agrario, ha desempeñado diversos cargos y funciones relacionados con la regularización de la tenencia de la tierra. Inició en el Programa de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra; prestó sus servicios en la Secretaría de la Reforma Agraria como Directora del Área de Catastro Rural, en el Programa de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra; fue Subcoordinadora de Proyectos Agrarios Especiales en la Dirección General de Registro Agrario Nacional y Directora de Información Rural.

Obtuvo el primer lugar del Premio Nacional de la Administración Pública en el año 2000, galardón que recibió de manos

del C. Presidente de la República, Vicente Fox.



Carina Carmen González Ramos

Es egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana con especialidad en Derecho Social en el Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Ha dedicado su ejercicio profesional a la disciplina jurídico-agraria, laborando en áreas jurídicas, de amparo y procedimientos agrarios en la Secretaría de la Reforma Agraria y actualmente se dedica al patrocinio de asuntos agrarios.

En la docencia imparte las materias de Derecho agrario y de

Derecho procesal agrario, desde el año de 1997, en la Facultad de Derecho de la UNAM, en sus sistemas escolarizado y de universidad abierta de esta misma Facultad.



Jesús Manuel Ramírez Garibay

Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco. Diplomado en Derecho Agrario por la Universidad de Guanajuato. Actualmente cursa el Master Internacional en Resolución de Conflictos en la Universitat Oberta de Catalunya.

Ha participado como ponente y coordinador en diplomados, coloquios, seminarios, cursos y talleres en temas relacionados con Derecho Agrario e Indígena, Resolución y Manejo de Conflictos, Negociación, Mediación y Conciliación en la Universidad de Guanajuato, Universidad del Valle de Atemajac, planteles León, Guanajuato y Lagos de Moreno, Jalisco; Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, así como en eventos orga-

nizados por colegios de abogados e instituciones del gobierno federal, del estado de Guanajuato y la Procuraduría Agraria.

Cuenta con una trayectoria de más de 11 años en dicha Institución, en la cual ha desarrollado actividades en Chihuahua, Durango, Zacatecas, Estado de México, Guanajuato, desempeñando diversos cargos; actualmente es Subdelegado de Conciliación Agraria en la Delegación Guanajuato de la PA.

Fue ganador del VI Certamen Investigación Agraria, organizado por esta misma Institución.



Alfredo Ramírez Gómez

Licenciado en Antropología Social, por la Escuela Nacional de Antropología e Historia, Maestro en Sociología con Atención al Desarrollo Rural por parte del Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma "Benito Juárez de Oaxaca", y Diplomado en Administración Municipal por el Gobierno del estado de Oaxaca, la Secretaría de

Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Capacitación.

Se ha desempeñado como investigador y profesor de Educación Media y Media Superior, fue coordinador de la Licenciatura en Antropología Social en el Instituto de Estudios Superiores de Oaxaca.

Es autor de diversos artículos sobre Religiosidad indígena y Sistema de Cargos en Oaxaca, tema de su Tesis de Maestría: *Católicos contra Protestantes, ¿Una lucha por el control de la explotación forestal en Aloapan?*

Ingresó a la Procuraduría Agraria en 1993; en el año 2001 obtuvo, mediante concurso del Servicio Profesional Agrario, la titularidad como Subdegado Operativo de la Procuraduría Agraria.

Fue ganador del primer lugar del IV Certamen Investigación Agraria y tercero en la edición siguiente.



Luis Alberto del Rey Poveda

Profesor-investigador del Departamento de Economía e Historia Económica de la Universidad de

Salamanca, España. Licenciado en Sociología por la Universidad de Salamanca; maestro en Población por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México) y doctor en Demografía por la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha realizado estancias de investigación en París (IRD) y en Rostock, Alemania (Instituto de Demografía Max Planck).

También ha trabajado en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-México), participando en los proyectos sobre Veracruz “El porvenir de las pequeñas agriculturas” y “El Istmo en el contexto contemporáneo de desarrollo”, proyectos apoyados por el IRD-Francia y el CONACYT, respectivamente.

Tiene varias publicaciones sobre migración y cambios familiares en México en revistas españolas, francesas y mexicanas.



Isaías Rivera Rodríguez

Es licenciado en Derecho, egresado de la Universidad de Gua-

dalajara. Obtuvo su doctorado por la Universidad Nacional Autónoma de México, con mención honorífica; realizó estudios de cooperativismo agrícola en Israel.

Cuenta con una larga trayectoria profesional en el Sector Agrario en el país; inició como dictaminador de la Comisión Agraria Mixta de Jalisco, entidad donde también fungió como procurador de Asuntos Agrarios, subdirector de Asuntos Agrarios del gobierno local y coordinador estatal del Programa de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra; actualmente es Procurador Agrario.

En el terreno académico, ha sustentado diversas conferencias y publicaciones especializadas en materia agraria. Es autor del libro *El Nuevo Derecho Agrario Mexicano*, publicado bajo el sello Mc Graw Hill.



Leonardo Riveros Fragoso

Es licenciado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, hizo estudios de Economía en la misma universidad;

realizó estudios de maestría en el área de Desarrollos Inmobiliarios en la División de Estudios Superiores de la Facultad de Arquitectura de la UNAM.

Como académico se desempeñó como maestro titular de la cátedra de Derecho Agrario, cursos I y II en la Universidad Iberoamericana y fue fundador de la materia de Derecho Agropecuario en la misma universidad; fue profesor en el Colegio de Notarios del D.F., del curso “Disposiciones agrarias relacionadas” y actualmente es profesor de asignatura en la especialización de Valuación Inmobiliaria y en la Maestría de Urbanismo en el área de conocimiento de “Desarrollos Inmobiliarios”, ambas adscritas a la Unidad de Posgrado de la Facultad de Arquitectura de la UNAM, impartiendo la materia “Sistema mexicano de la propiedad inmobiliaria”.

En 1981 recibió el premio de la administración pública por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, habiendo sido designado candidato por la entidad al premio nacional. También ocupó la Direc-

ción de Registro de la Dirección General del Registro Agrario de la SRA, posteriormente la Dirección General de Registro y Asuntos Jurídicos del RAN. Actualmente es titular del Órgano Interno de Control de la Procuraduría Agraria.

