



Fotografía: Eduardo Pérez Haro

Propiedad de la tierra y población indígena

HÉCTOR M. ROBLES BERLANGA

INTRODUCCIÓN

Cuando se aborda el tema de la propiedad de la tierra asociado a la población indígena es común que se utilicen conceptos y descripciones que no corresponden a la realidad, sino a la persistencia de mitos que mediatizan el acercamiento objetivo a los problemas y, por tanto, a sus soluciones. Por ejemplo, se concibe a la comunidad como la única o la más importante forma de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas; incluso es frecuente que se le denomine “comunidad indígena”. También se cree que es la “adecuada” y “propia” de los pueblos indígenas, es decir, aquella que corresponde a todas y cada una de las características sociales, culturales y normativas que poseyeron y poseen los pueblos indígenas del país.

Además se menciona que los indígenas usufructúan las tierras principalmente en común, que no se asignan superficies parceladas en propiedad o que en la asignación individual de las tierras predomina un criterio de equidad; es decir, que todos tienen los mismos derechos y la misma cantidad de tierras.

Si bien es posible apreciar en los núcleos agrarios con población indígena características particulares de ciertas formas de trabajo de la tierra, así como procesos agrarios específicos en su reconocimiento, en realidad son numerosos los factores que han actuado para la generación de las características agrarias que se observan en cada región del país, en las cuales es posible advertir claros contrastes: en las entidades del norte existen extensos núcleos agrarios, con grandes tamaños de parcelas ejidales, comunales y de

predios privados, predominante presencia de la propiedad privada de la tierra e importante participación de las tierras de uso común en la composición de ejidos y comunidades. Al contrario, núcleos agrarios menos extensos, minifundio en las tres formas de tenencia de la tierra, mayor presencia de la propiedad social y escasa o nula participación de las tierras de uso común en la composición de ejidos y comunidades, son cualidades que predominan en los estados del centro y en algunos del sur de la República.

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

El segundo criterio se refiere a la comunidad como forma de tenencia de la tierra, entendido como “aquellos núcleos agrarios que sus tierras están formalmente reconocidas en una resolución presidencial de Reconocimiento o Confirmación y Titulación de Bienes Comunales (RTBC y CTBC), así como por lo mencionado en el artículo 98 de la Ley Agraria.”² Esta definición ayuda a distinguirla del concepto de comunidad agraria que se refiere a las formas de organización de un grupo social específico y sus formas de relacionarse con el resto de la sociedad para lograr su reproducción³ y al de comunidad indígena, ya que, como veremos más adelante, no todas las comunidades se componen sólo de población indígena y ni todos los indígenas tienen en propiedad la tierra bajo esta forma.

1. ESTRUCTURA AGRARIA

Existe la creencia de que la comunidad es la única o la más importante forma de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, sin embargo,

esta apreciación no corresponde a la realidad, pues los pueblos indígenas se encuentran agrupados mayoritariamente en ejidos. En los municipios con población indígena existen 26.9 millones de hectáreas rústicas, que representan 93.1% de dicho territorio. El tipo de propiedad que predomina es la social, con 70.8% en los MCI y 67.3% en los MPI. Le sigue la propiedad privada, con 26.2% en MCI y 30.6% en MPI; en estos municipios existen 4 mil 374 ejidos, mil 258 comunidades y 304 mil unidades de producción privadas. El resto de la tierra, en ambos conjuntos de municipios, corresponde a terrenos nacionales y colonias agrícolas y ganaderas.

La información anterior nos permite afirmar lo siguiente:

a) La forma de propiedad que predomina entre la población indígena es la ejidal. Esto se debe principalmente a dos razones. La primera es que, si bien los expedientes de restitución y dotación de tierras empezaron a tramitarse a partir del decreto del 6 de enero de 1915, fue hasta 1940 cuando el Código Agrario normó el procedimiento jurídico para la titulación de terrenos de bienes comunales diferenciándolo de otros procedimientos agrarios.⁴

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

b) Existen comunidades donde su población indígena es nula o muy baja, por eso es importante diferenciar a la comunidad, como forma de tenencia de la tierra, de la población indígena. Para el reconocimiento, confirmación y titulación de bienes comunales se estableció “el procedimiento agrario mediante el cual los pueblos que guardan el estado comunal solicitaron a las autoridades agrarias les confirmaran y titularan, mediante una resolución presidencial, las tierras que habían poseído desde ‘tiempo inmemorial’”.⁵

La asociación del procedimiento agrario de RTBC y CTBC con el concepto “los pueblos que guardan el estado comunal”⁶ y no al concepto “pueblos indígenas” se relaciona con el hecho de que actualmente existen mil 252 comunidades — la mitad del total nacional— donde la población indígena es nula o muy baja; por ejemplo, las comunidades que se localizan en los estados de Aguascalientes, Coahuila, Querétaro y Tamaulipas.

c) Existe un número importante de indígenas que se ostentan como propietarios privados, especialmente en las regiones de Zongolica, Veracruz; la sierra Mazateca, Oaxaca; en los municipios de Pantepec, Simojovel, San Cristóbal de las Casas, Salto del Agua, San Juan Cancuc, en Chiapas, y en algunos de la Huasteca hidalguense (Atlapexco, San Felipe Orizatlán y Huazolinga). Las características de las unidades de producción privadas son similares a las de propiedad social: las tierras son de mala calidad, enfrentan las mismas dificultades para producir, la superficie promedio de los predios es casi la misma y también predomina el minifundio.

Es importante destacar que, además de las características anteriores, en la superficie privada es frecuente la irregularidad jurídica. Los registros públicos de la propiedad por lo general no están actualizados y sus anotaciones no corresponden a la realidad. Una proporción alta de propietarios carece de títulos o no dispone de escritura pública.

Esta situación genera conflictos sociales, reduce la inversión y limita las posibilidades de desarrollo en el campo

2. LA POBLACIÓN INDÍGENA ASIGNA DERECHOS IGUALES SOBRE LA TIERRA ENTRE TODOS SUS MIEMBROS Y LA FORMA DE TRABAJAR LA TIERRA ES EN COMÚN

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

Al analizar la información encontramos que existe gran diversidad de formas de usufructo de la tierra por parte de la población indígena: con base en los derechos consagrados en la legislación agraria, mil 158 núcleos (1 077 ejidos y 81 comunidades decidieron asignar derechos individuales sobre el total de su superficie contra 518 (ejidos 388 y comunidades 130) que destinaron todas sus tierras como uso común. Además, mil 871 asignaron derechos tanto en tierras de uso común como en la superficie parcelada y en 17 se regularizó sólo la parte del asentamiento humano.

El comportamiento anteriormente descrito se debe entre otras razones a

a) Las asambleas de los núcleos agrarios fueron las que decidieron el destino de sus tierras y asignaron derechos sobre las mismas. La sección tercera, artículo 56 de la ley agraria, dice que “la asamblea de cada ejido podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho o regularizar la tenencia de los poseedores o de quienes carezcan de los certificados correspondientes.

Consecuentemente, la asamblea podrá destinarlas al asentamiento humano, al uso común o parcelarlas a favor de los ejidatarios”. Lo mismo se aplica para las comunidades.⁷

b) Si bien en las comunidades es mayor la presencia de “tierras sólo de uso común”; esto se debe, en parte, a que el Procede en comunidades, en atención a las características históricas de la comunidad como forma de tenencia de la tierra, definió una serie de criterios para su regularización –oferta institucional–, que consiste en: “actualizar el padrón de comuneros; definir, medir y plasmar en un plano el perímetro de la comunidad, y delimitar las grandes áreas, es decir, la zona de asentamiento humano y las tierras de uso común, y reflejarlas en el plano interno”.⁸

c) De acuerdo con la distribución de las tierras en los ejidos y comunidades regularizados, predomina la superficie de uso común,⁹ pero esto se debe más a disposiciones de la ley o las características de la calidad del suelo o las formas como se dio el reparto que a cuestiones relativas a los usos y costumbres de los indígenas. Por ejemplo, de los 5.9 millones de hectáreas regularizadas en los 803 municipios con 30% o más de población indígena, 72.8% son tierras de uso común; sin embargo, este tipo de tierras ejidales representa alrededor de 90% en los estados de Campeche y Quintana Roo, donde, por disposiciones de la ley agraria en su artículo 59, quedó restringida la asignación de parcelas.¹⁰ De igual manera, en los estados del norte del país (Chihuahua, Durango, Nayarit, Sonora) y en Yucatán predominan las tierras de uso común, ya que los núcleos agrarios se componen fundamentalmente de tierras semiáridas; más aprovechables como agostadero que para cultivo.

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

3. LA POBLACIÓN INDÍGENA ASIGNA DERECHOS INDIVIDUALES POR IGUAL ENTRE TODOS SUS MIEMBROS

Se asocia a la propiedad de la tierra de la población indígena una redistribución equitativa entre todos sus miembros, lo cual tampoco es cierto. Existen ejidatarios o comuneros con predios pequeños menores a 5 hectáreas mientras que otros poseen más de 50; por ejemplo, en los MCI, 61.7% de los ejidatarios tiene hasta 5 ha y usufructúa 20% de la superficie con un promedio por sujeto de 2.3 ha. En los MPI, 65% tiene hasta 5 ha, posee 21% de la superficie y el promedio de hectáreas por sujeto es de 2.2. Por el contrario, con más de 25 hectáreas tenemos en ambos tipos de municipios a 3.6% de los ejidatarios y son dueños de 20 y 21.1% de la superficie, respectivamente, y en promedio cada sujeto tiene 40 ha en MCI y 39.7 ha en MPI.

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

La diversidad de características que guarda actualmente la propiedad de la tierra tiene que ver con las formas que adquirió el reparto agrario.

Cabe señalar dos elementos que ayudan a confirmar la apreciación anterior

a) En marzo de 1929 se fijó la unidad de dotación entre 3 y 24 hectáreas por cada sujeto de derecho agrario y en 1946 tuvo lugar una nueva reforma al artículo 27 constitucional, según la cual la unidad de dotación no debería de ser menor a 10 hectáreas de riego o su equivalente. El cumplimiento de estas disposiciones en muchos de los casos no se pudo llevar a cabo, entre otras razones, por las características de los terre-

nos (calidad de la tierra, topografía, etcétera) o por la falta de tierras para repartir o por la presión demográfica. Estos elementos configuraron algunas de las características de los núcleos agrarios.

b) Con el fin de determinar en qué forma deberían tramitarse las solicitudes relacionadas con la ampliación de ejidos, en julio de 1924 se modificó el Reglamento Agrario, donde se especificó la extensión y calidad de la unidad de dotación.

Para solicitar la ampliación de sus tierras, los núcleos agrarios tenían que demostrar que las tierras dotadas con anterioridad estuvieran en explotación, que eran insuficientes para el desarrollo colectivo de su población y que estaban en condiciones de explotar mayores superficies. Es decir, se reconoce que muchos núcleos agrarios fueron insuficientemente dotados de tierra. Basta señalar que 29.5% de los expedientes del archivo general agrario corresponde a solicitudes de ampliación, mayor en 27 puntos porcentuales a los expedientes de restitución de tierras.¹¹

4. EXISTEN GRANDES CONTRASTES ENTRE LA PROPIEDAD SOCIAL Y LA PRIVADA EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN INDÍGENA

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

Podemos concluir que la propiedad privada mantiene características muy similares al resto de los tipos de propiedad en los municipios con población indígena: las tierras son de mala calidad, enfrentan las mismas dificultades para pro-

ducir, la superficie promedio de los predios es casi la misma y también está presente el minifundio.

Además de las características anteriores, en la superficie privada, especialmente en estos 803 municipios, es frecuente la irregularidad jurídica. Los registros públicos de la propiedad por lo general no están actualizados y sus anotaciones no corresponden a la realidad. Una proporción alta de propietarios carece de títulos o no dispone de escritura pública.



Fotografía: Eduardo Pérez Haro

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

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

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

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

¹ *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, INI, 1996.

² Ludka de Gortari, Revista *Estudios Agrarios*, núm. 8, julio-septiembre 1997, Procuraduría Agraria.

³ *Idem*. De Gortari recoge el concepto desarrollado por Arturo Warman sobre comunidad agraria: “es una organización de una clase específica, el campesinado, por medio del cual se realizan negociaciones colectivas con otras fuerzas de la sociedad con el fin de obtener las condiciones para la subsistencia y reproducción de una colectividad y de cada una de las unidades que la forman”. Igualmente la presencia de población indígena, en cualesquiera que sea la forma de tenencia de la tierra, por ese sólo hecho, no garantiza la existencia de una comunidad.

⁴ Para más detalles, consultar la *Guía de restitución y dotación de tierras y de reconocimiento, confirmación y titulación de bienes comunales*, Zazil Sandoval *et al.*, CIESAS-RAN, México, 1999.

⁵ *Idem*.

⁶ Si bien para algunos legisladores guardar el “estado comunal” es sinónimo de “pueblos indígenas”, en el procedimiento para la restitución y reconocimiento confirmación y titulación de bienes comunales no se encuentra definido este concepto lo que da lugar a diversas interpretaciones, tan es así que se le reconoció tierras a pueblos mestizos bajo esta vía.

⁷ *Marco legal agrario*, Procuraduría Agraria, México, 1998.

⁸ Procede en comunidades, Procedimiento general operativo, sector agrario, abril de 1998.

⁹ Si bien los ejidatarios y comuneros decidieron destinar en gran parte sus tierras como de uso común, esto no significa la ausencia de un parcelamiento de tierras, mejor conocido como “económico”.

¹⁰ Impedir el parcelamiento en zonas boscosas y selvas tiene como sentido el criterio de conservación del medio ambiente, se considera que la explotación individual puede llevar a un manejo inadecuado de estos recursos.

¹¹ Zazil Sandoval *et al.*, *op. cit.*