



ARK: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s25251635/jz03kji3u>

## LA CONTRAREFORMA AGRARIA Y LA TRANSFORMACIÓN RURAL EN LA REGIÓN CHINANTECA DE OAXACA, MÉXICO (1992-2016)

Agrarian counter-reform and rural transformation in the Chinantec region of Oaxaca, Mexico (1992-2016)

Ana Paula de Teresa Ochoa

<https://orcid.org/0000-0001-5870-7103>

Departamento de Antropología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa UAM-I, México  
[apdeteresa@hotmail.com](mailto:apdeteresa@hotmail.com)

RECIBIDO 14.11.2022 ACEPTADO 9.03.2023

### Resumen

En este trabajo se exponen los resultados de la investigación realizada en 2016 sobre la aplicación de la contrarreforma agraria de 1992 y su impacto en los 18 ejidos y 4 comunidades agrarias del municipio de Valle Nacional, en la región chinanteca de Oaxaca (México). El cuerpo del trabajo se estructura en tres apartados: primero, una introducción general sobre el contexto de las reformas al artículo 27 constitucional de 1992; luego, una descripción del área de estudio y su problemática actual, y por último un análisis del proceso de regularización de la tenencia de la tierra, considerando a) las distintas modalidades de certificación agraria; b) las condiciones de acceso a los apoyos gubernamentales; c) la dinámica de las asambleas comunitarias y d) la circulación de la tierra en las zonas agrícolas y conurbadas.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Los autores conservan sus derechos

**Palabras clave:** reforma agraria; privatización de la tierra; artículo 27 constitucional; Valle Nacional; Oaxaca

### **Abstract**

This paper presents the results of the research carried out in 2016, after the application of the 1992 agrarian counter-reform and its impact on the 18 ejidos and 4 agrarian communities of the Valle Nacional municipality, in the chinanteca region of Oaxaca. The body of this work is structured in two sections: first, a general introduction on the context of the 1992 reforms to the article 27 of the Mexican Constitution; afterwards, a description of the region's actual difficulties and context, and finally an analysis of the process of regularization of land tenure in the study area, considering a) the different modalities of agrarian certification; b) the conditions of access to government support; c) the dynamics of the community assemblies and d) the land circulation in agricultural and suburban areas.

**Key words:** Agrarian Reform of 1992, land privatization, 27th Article of the Mexican Constitution, Municipality of Valle Nacional, Oaxaca.

## **INTRODUCCIÓN**

En la década de 1970, la crisis mundial del capitalismo impulsó una nueva división internacional del trabajo y un cambio en el modelo de acumulación. Las principales potencias internacionales favorecieron el desdibujamiento de los límites geográficos, legales y políticos de las naciones con el fin de abrir las fronteras a un sistema económico que había perdido fuerza competitiva y que no podía transformarse sin trascender las barreras nacionales. Dicho cambio implicó un ajuste estructural que clausuró las principales conquistas que habían logrado los trabajadores al amparo del Estado benefactor. Las transformaciones se acompañaron de modificaciones jurídicas que permitieron la explotación de recursos -como la biodiversidad, las fuentes de energía o los recursos naturales- que, por considerarse

estratégicos, habían sido resguardados de los vaivenes del mercado en cada país.

El campo mexicano no quedó al margen de la dinámica impuesta por los centros de poder mundial. Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se impulsó el plan nacional de modernización agropecuaria con base en tres ejes: a) la cancelación de la política proteccionista en favor de la apertura comercial del sector; b) la descorporativización y el retiro de los apoyos gubernamentales a la producción, la comercialización, el financiamiento y los servicios para reducir los gastos estatales y ceder estos espacios a la iniciativa privada y c) el cambio del artículo 27 de la Constitución mexicana para promover la capitalización privada de la agricultura nacional.

La nueva política de desarrollo rural se fundamentó en un diagnóstico general en el que se estableció que tanto la crisis productiva como la pobreza de la población eran consecuencia de la inseguridad en la tenencia de la tierra y de la excesiva fragmentación de las unidades de producción campesinas. Según este análisis, la reforma agraria cardenista redujo los incentivos para invertir en la agricultura y propició una explotación irracional de los recursos. Al reducido tamaño de los predios se le atribuyó la imposibilidad de absorber tecnología, elevar la productividad y proveer alimentos en condiciones de competitividad internacional, lo cual se tradujo en bajos ingresos para las familias rurales. Igualmente se asumió que la intervención del Estado en los asuntos internos del ejido y de las comunidades agrarias coartaba la iniciativa de los productores del denominado sector social (Warman, 1996).

Para disminuir la incertidumbre de la inversión privada por una posible afectación a la propiedad se decretó el fin del reparto agrario<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La obligación del Estado de dotar de tierras quedó cancelada al derogar las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI en su totalidad y la fracción XV y el párrafo tercero parcialmente. Sólo quedó la posibilidad de acceder a la tierra, de acuerdo con el artículo Cuarto Transitorio, para aquellos grupos de solicitantes o núcleos agrarios que tuvieran un expediente en trámite ante la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) u otra autoridad competente. Es importante destacar que la nueva

Con ello se estableció la necesidad de definir los derechos individuales a la tierra de los campesinos mediante un programa masivo de regularización de la propiedad rural, denominado Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE). Con ello se eliminó la posibilidad de pérdida de la parcela por dejar de cultivarla más de dos años, y en general, se retiraron las prohibiciones a la renta y la aparcería de los terrenos ejidales. Sin embargo, la mayor transformación se concretó en la posibilidad para los ejidatarios en su conjunto de optar por la disolución del ejido y para los poseedores individuales de obtener el dominio pleno sobre sus dotaciones de tierra.

No obstante, un estudio comparativo entre los resultados de los censos ejidales de 1991 y 2008 reveló que a tres lustros de aplicadas las reformas al artículo 27 constitucional, la propiedad social continuaba siendo la forma de tenencia de la tierra más importante en el país<sup>2</sup>. De hecho, en este lapso de tiempo, los nuevos titulares de ejidos y comunidades no sólo no disminuyeron sino que se incrementaron en 2,1 millones, implicando una disminución en el tamaño de las unidades productivas que pasaron de un tamaño promedio de 9,1 ha a 7,1 ha (Robles Brlanga, 2008: 137-138)<sup>3</sup>. Las transacciones de tierras registradas en las estadísticas oficiales (adopción de dominio pleno, venta y renta de parcelas, y la asociación con capital de terceros en tierras de uso común) han sido relativamente limitadas. Persiste, pues, una

---

legislación dejó de lado la falta de resolución de las solicitudes de tierra de grupos campesinos especialmente en los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Michoacán.

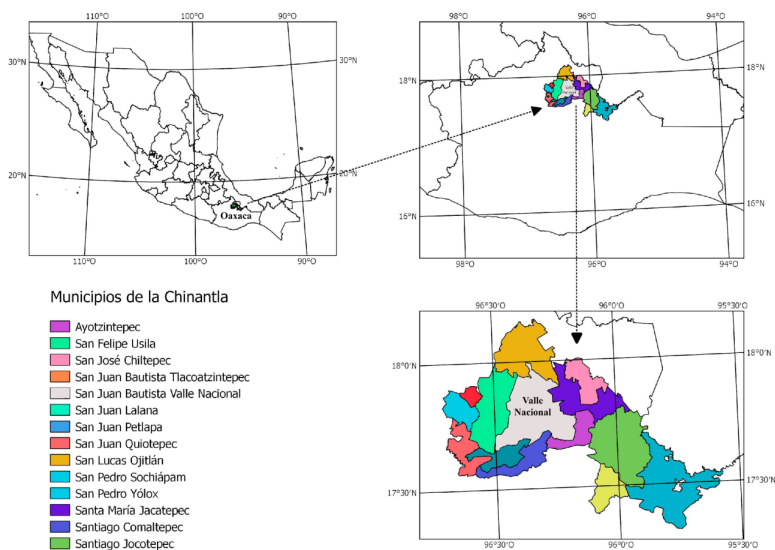
<sup>2</sup> En el segundo trimestre de 2008, el INEGI presentó los resultados del IX Censo Ejidal a nivel estatal. Para mayores detalles sobre los resultados de este censo ver la página del INEGI, URL <http://www.inegi.gob.mx>.

<sup>3</sup> Al revisar la información del VII y IX Censos se encontró que las tierras que componen los ejidos y comunidades se incrementaron muy poco, apenas 1,02%, al pasar de 103 a 105 millones de ha. Este aumento es producto de las resoluciones de los expedientes en trámite por parte del Tribunal Superior Agrario (TSA), conforme al artículo Cuarto Transitorio.

proporción mayoritaria de superficies en manos del llamado sector social (Calva, 1993).

El mayor efecto del PROCEDE no ha resultado en la privatización de la propiedad ejidal, sino en la asignación de la tierra dentro de los mismos ejidos (Appendini, 2010: 131-132). Así, contrariamente a lo que se proponían las reformas de 1992, hoy en día existe un mayor número de titulares agrarios en menos tierra, lo cual entraña el crecimiento del minifundio como la unidad productiva más recurrente en el campo mexicano (Robles Berlanga, 2008). A la fecha muy poca extensión de la propiedad social se ha vendido -cerca de 5,3 millones de hectáreas de los 105 millones que existían en 1992-, a la par que el número de ejidos y comunidades ha aumentado en más de mil, lo mismo que los sujetos agrarios con derecho a la tierra que incrementaron en más de 2 millones (de Ita, 2022).

**Figura 1.** Localización del municipio de Valle Nacional



A la luz del contexto anterior, el presente artículo se propone analizar el impacto de la regularización de la tenencia de la tierra en la Chinantla baja, principalmente en el municipio de Valle Nacional<sup>4</sup>. Este municipio se localiza en el extremo norte de la sierra de Oaxaca, a menos de 62 km de la ciudad de Tuxtepec. En la época colonial la parroquia de San Juan Bautista Valle Real de Somorrostro comprendió los actuales municipios de Valle Nacional, Ayotzintepec, Jacatepec y Chiltepec. Actualmente, Valle Nacional abarca un extenso territorio de 92.582,8 ha (de Teresa, 2011: 21), muy lluvioso, inmerso en un manto de selvas, bosques de niebla e imponentes sierras con amplios valles irrigados por los ríos Chiquito, Cajones, Valle Nacional y sus tributarios que corren hacia el norte del río Santo Domingo. Los catorce municipios que en conjunto constituyen el corazón de la Chinantla forman parte de la cuenca del Papaloapan, conformando la tercera selva de mayor diversidad biológica del país después de la selva Lacandona en Chiapas y de los Chimalapas en Oaxaca.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> La investigación en la zona de estudio se realizó durante los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2016. En este tiempo se realizaron entrevistas en profundidad con distintos actores y se levantó una Encuesta a autoridades con los representantes agrarios de todos los núcleos agrarios asentados en el municipio de Valle Nacional (en total se entrevistó a 89 representantes agrarios y titulares de derechos). Paralelamente, se realizaron recorridos de campo en los que se participó en algunas reuniones y asambleas de los titulares agrarios, posesionarios y vecindados. También se dialogó con el Lic. José Viviano Clara Gregorio, visitador agrario de Tuxtepec, y el abogado agrario Adrián Rosas Nicío. Finalmente se entrevistó a distintos funcionarios de la Procuraduría Agraria (PA) en las oficinas de Oaxaca e Ixtlán, en donde se tuvo acceso a las bases cartográficas y de datos de dicha dependencia. La información obtenida en campo se complementó con la consulta al Archivo Histórico del Estado Oaxaca (AHEO) y la revisión de los expedientes agrarios de Valle Nacional en el Registro Agrario Nacional (RAN) en la capital del estado y la Ciudad de México. La información detallada de las entrevistas se encuentra en el reporte de investigación alojado en el repositorio de la División de Ciencias Sociales de la UAM-Iztapalapa: de Teresa y Basabe, 2017.

<sup>5</sup> Los municipios chinantecos son: San Juan Bautista Tlacoatzintepec, San Pedro Sochiapan, Ayotzintepec, San Felipe Usila, San José Chiltepec, San Lucas Ojitlán, Santa María Jacatepec, San Juan Bautista Valle Nacional, San Juan Lalana, San Juan Petlapa, Santiago Jocotepec, San Pedro Quiotepec, San Pedro Yolox y

## EL ÁREA DE ESTUDIO Y SU PROBLEMÁTICA ACTUAL

En los últimos cien años la zona baja de la Chinantla ha sufrido una drástica transformación. Desde el punto de vista demográfico, en 1900 el área de Valle Nacional, Ayotzintepec, Jacatepec y Chiltepec, pasaron de albergar una escasa población de 3.029 habitantes, distribuidos en 16 asentamientos con un tamaño promedio de 189 residentes por localidad, a alcanzar una población total de 49.273 personas en 2010 (Inegi, 1996). En la actualidad, dicha población se distribuye en 137 poblados que presentan una densidad promedio de 360 habitantes por localidad (Inegi, 2013). De hecho, tan sólo las cabeceras de San José Chiltepec (3.457 habitantes); Ayotzintepec (3.609 habitantes) y San Juan Bautista Valle Nacional (5.488 habitantes) rebasaron el tamaño de 2.500 habitantes en 2010 (Inegi 2013).

Sin embargo, a pesar de un patrón de asentamiento marcadamente rural, en la Chinantla baja se destaca que los pequeños productores ya no subsisten primordialmente del trabajo agropecuario. Las familias campesinas complementan la producción de granos básicos con las remesas que envían los migrantes, los programas asistenciales del estado -principalmente Prospera (antes denominado Oportunidades) y Procampo- y con el escaso ingreso que obtienen del trabajo eventual que realizan localmente en el comercio y los servicios, especialmente en las ramas de la construcción y el transporte.

En estrecha relación con el fenómeno migratorio y el abandono del cultivo de la tierra, se presenta el desarrollo de la ganadería extensiva (Basabe, 2016). La relación entre la alta tasa migratoria, la disminución de la producción agrícola comercial y el incremento de la ganadería se explica básicamente porque, por un lado, las remesas de los trabajadores migrantes permiten a las familias contar con fondos para adquirir algunas cabezas de ganado y por otro, la introducción de ganadería a pequeña escala es una estrategia para compensar la falta de mano de obra que genera la expulsión de trabajadores pues, como

---

Santiago Comaltepec

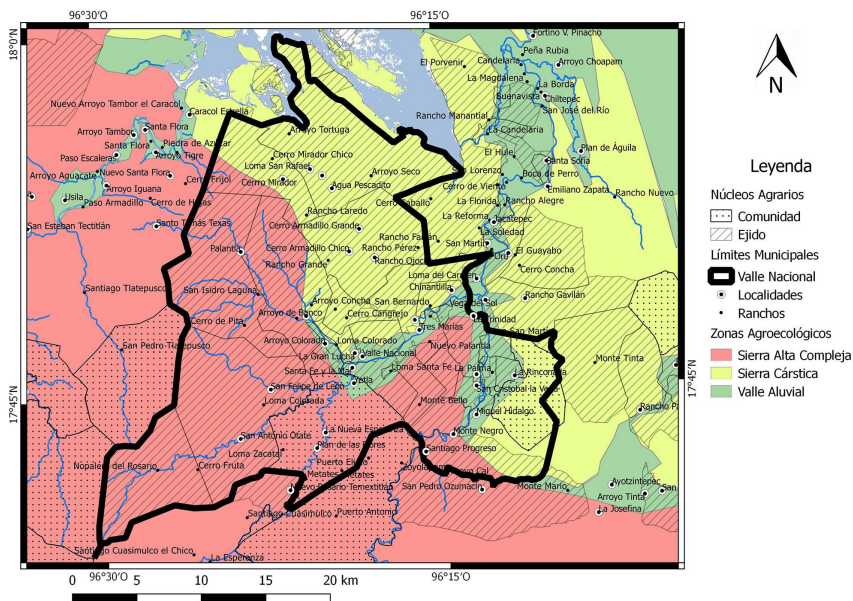
bien se sabe, la cría de ganado requiere menos trabajo que el cultivo de la tierra (de Teresa, 2009).

Para terminar con este punto, queda por señalar que el porcentaje de trabajadores sin tierra se ha incrementado notablemente. Un estudio dinámico en el que se comparan los datos de una encuesta levantada en las 44 localidades del municipio de Valle Nacional en 1997 y después en 2008, pone al descubierto que si bien en 1997 la falta de tierras impactaba al 12,6 % de las familias del municipio, once años después, en 2008, dicha proporción alcanzó al 42 por ciento de las unidades campesinas (de Teresa, 2009). No obstante, la restricción de acceso a los predios no se debe tanto a la carencia absoluta de terrenos para la agricultura sino a una redistribución de los pobladores dentro del mismo municipio. De hecho, muchos habitantes de las comunidades situadas en las zonas de la sierra han trasladado su residencia a los poblados que se localizan en los valles aluviales, pues no sólo están mejor comunicados con las ciudades de Tuxtepec y Oaxaca, sino que ofrecen mayores oportunidades de encontrar empleo, aunque éste sea precario y eventual. Al cambiar de lugar de residencia, las familias dejaron sus terrenos en sus localidades de origen y se asentaron en pueblos en los que, si bien escaseaban los terrenos de cultivo disponibles, existían más servicios y mayores oportunidades de empleo local (de Teresa, 2009).

Con base en estos datos cabe suponer que, más que la apertura de un mercado de tierras, lo que ha ocurrido en Valle Nacional es que ha aumentado la circulación de las parcelas ejidales y comunales que se dejan de cultivar por efecto de la migración, entre los campesinos sin tierras. Los convenios -principalmente de aparcería y en algunos casos de renta- se hacen de manera informal entre el poseedor de la parcela y su contraparte en trabajo. Esto con el fin de extender la cría de ganado o producir alimentos básicos para complementar la subsistencia familiar.



**Figura 2.** Distribución de los núcleos agrarios y localidades por zona agroecológicas en el territorio de Valle Nacional y áreas colindantes



En este contexto, es claro que las reformas al artículo 27 constitucional se dan en condiciones muy distintas a las que prevalecieron en la segunda mitad del siglo XIX, cuando se aplicaron las primeras reformas liberales en el país. En aquella época, México era un país eminentemente rural y cualquier modificación agraria repercutía profundamente en la vida nacional. Hace un siglo, el campo mexicano era el espacio nodal de la estructura socioeconómica y política del sistema. En el siglo XXI estamos muy lejos de esa situación. El intenso proceso de urbanización e industrialización que desde los años 1950 vivió el país terminó por desplazar la importancia económica del sector agropecuario, aunque en ciertos ámbitos locales y regionales, como el que aquí nos ocupa, pueda seguir siendo un recurso fundamental para la población.

A diferencia de lo que sucedió a fines del siglo XIX, las reformas al artículo 27 ocurridas en 1992 no parecen haber afectado la propiedad ni el usufructo de la tierra en la región chinanteca de Oaxaca. En gran parte, esto se debe a la falta de interés de los inversionistas privados en la zona. Este aspecto no es menor para comprender el impacto de las reformas constitucionales sobre la mercantilización de la propiedad agraria. Si no hay expectativas de rentabilidad, ¿quién se va a interesar en comprar las superficies de los ejidatarios de Valle Nacional? Sobre todo, si se considera que los mismos ejidatarios y comuneros han abandonado la producción de los cultivos comerciales. El problema, entonces, no radica tanto en la expresión jurídica de las relaciones de propiedad sino en la producción, la productividad del trabajo y los precios de los productos agropecuarios en el mercado. En contraste, lo que sí ha entrado claramente al juego del libre comercio son los bosques, selvas y aguas que resguarda la región, es decir: los recursos naturales.

El fenómeno del cambio climático y la protección al medio ambiente han generado nuevos espacios en los que el mercado se desarrolla. Este es precisamente el caso de los llamados *servicios ambientales*<sup>6</sup>. En el proceso de integración de México a la economía mundial la tierra deja de considerarse un elemento clave de la producción agrícola y pecuaria para convertirse en un recurso estratégico de acceso a los recursos naturales -renovables y no renovables- así como de las materias primas y de los servicios ambientales que necesita la expansión del sistema capitalista. Una reconceptualización de la problemática rural requiere, por lo tanto, integrar tres elementos importantes: a) la consideración de que lo rural va más allá de lo agrícola; b) el reconocimiento del valor de los recursos naturales en el modelo de acumulación actual; y c) el papel clave que juegan los vínculos urbano-rurales en la constitución del territorio rural.

---

<sup>6</sup> Los servicios ambientales se definen como “una transacción voluntaria, donde un SA bien definido (o un uso de la tierra que aseguraría ese servicio), es ‘comprado’ por lo menos un comprador de SA a por al menos un proveedor de SA, sólo si el proveedor asegura la provisión del SA transado. (Wunder, Sven, 2006: 3).

La geopolítica actual comprende tanto áreas bajo control de los propietarios y de las empresas como espacios de tierras incógnitas que funcionan con una lógica interna propia, relativamente al margen del mismo sistema que las ha engendrado. Las organizaciones guerrilleras, las guardias blancas, los traficantes de especies y, más recientemente, las mafias del narcotráfico y el crimen organizado aparecen como nuevos agentes sociales creadores de nuevos territorios, con fronteras inestables, difíciles de percibir y más aún, de cartografiar.

Con base en esta contextualización pasemos ahora a delinear el proceso que ha seguido la regularización de la tenencia de la tierra en el municipio de Valle Nacional, Oaxaca.

## LA REGULARIZACIÓN AGRARIA EN VALLE NACIONAL

El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares –Procede-, llegó a la región de la Chinantla baja en el marco de la crisis económica que se desarrolló por efecto del cierre del Instituto Mexicano -Inmecafé- y de la caída en los precios de los productos agropecuarios.

Entre 1993 y 1998, el visitador agrario de Tuxtepec realizó las actividades de difusión para dar a conocer la importancia de la regularización de la tenencia de la tierra y agendar la asamblea de información y anuencia en los distintos núcleos agrarios de la municipalidad. El primer diagnóstico determinó que, de los 20 ejidos y 4 comunidades agrarias presentes entonces en el municipio, sólo cinco ejidos estaban en condiciones de ingresar al Procede. Estos núcleos fueron: Arroyo Colorado (1993); Monte Negro (1994); Valle Nacional (1997); Chinantilla (1997) y el ejido de Rinconada (1998). Los 19 núcleos restantes no se juzgaron viables ya que presentaban conflictos por límites o mantenían problemas internos de gestión (RAN, 2005)<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Los ejidos que no ingresaron inicialmente al Procede fueron Santa Fe y la Mar; San Cristóbal la Vega y su anexo Rinconada de la Vega; San Rafael Agua Pescadito; Cerro Armadillo; Cerro Cangrejo; San Isidro Laguna y Anexos; San Lucas Arroyo Palomo; Cerro Marín, Cerro Mirador, Nuevo Palantla, La Gran Lucha, Emafral

A partir de 2003, el Procede desistió de la anuencia de las asambleas encaminadas a certificar las tierras de los ejidos y comunidades agrarias para someterse a la disposición de las unidades en conflicto que desearan definir sus derechos. De esta manera, la regularización dejó de ser un programa voluntario para convertirse en un instrumento de conciliación agraria (Ramírez Gómez, 2002: 228-229). Ante el desacuerdo de las partes, se procedió a achurar -separar- la fracción del terreno en disputa, aislando la excedencia de terreno a fin de certificar sólo las tierras que se encontraban amparadas con los documentos básicos (Procuraduría Agraria, 2008: 34.)<sup>8</sup>. Los terrenos achurados se mantuvieron sin regularizar y sólo se inscribieron en el Procede para hacer constar que estaban en posesión de los núcleos en disputa. Este fue el procedimiento que convenció a los núcleos de iniciar las actividades del programa (Ramírez Gómez, 2002: 221-222).

En Valle Nacional la implementación del Procede ocurrió de manera paulatina en su primera década de existencia y con notable celeridad a partir del 2005. Antes de este último año sólo 9 de los 24 núcleos agrarios habían regularizado sus tierras, y se concentraban fundamentalmente en los Valles Aluviales del municipio: los ejidos de Arroyo Colorado (1993); Monte Negro (1994); Ejido La Rinconada (1998); San Isidro Chinantilla; (1998) La Gran Lucha (2002); Paso Nuevo la Hamaca (2001); San Cristóbal de la Vega (2001); Emafral Padoni (2004) y Cerro Mirador (2004) localizado en la parte más alta de la sierra Cárstica.

---

Padoni (Nuevo Palantla) y Miguel Hidalgo y las 4 comunidades agrarias: San Felipe de León RTBC; San Mateo Yetla; Rinconada RTBC y Nopalera del Rosario.

<sup>8</sup> EL Comité Nacional del Procede define “excedencia” como el terreno poseído en forma continua, quieta, pacífica y pública, determinable e identificable fuera de los linderos que señala el título o documento legal que ampara la propiedad y que colinda con ésta y “demasia” a la superficie de tierra poseída en forma continua, quieta, pacífica y pública, con título legalmente expedido y en extensión mayor a la que éste determina, pero que se encuentra dentro de los linderos señalados y por lo mismo, confundida en su totalidad con la extensión amparada. Achuramiento es la forma de representar una superficie en el plano interno de los núcleos agrarios a través de un rayado diagonal, que señala un área que presenta conflicto con algún(os) colindante(s), una superficie en excedencia o un área especial.

En una nueva etapa de promoción e implementación del Procede y del Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar -Fanar-, de 2005 a 2014, se logró certificar la totalidad de los núcleos agrarios: Las comunidades de Nopalera del Rosario (2005) y San Felipe de León (2005); los ejidos de San Isidro Lagunas y anexos (2006); San Rafael Agua Pescadito (2006); Santa Fe y La Mar (2006); Valle Nacional (2006); los bienes comunales de San Mateo Yetla (2007); los ejidos de Cerro Marín (2008); Cerro Armadillo Grande (2010); Cerro Cangrejo Grande (2012); los bienes comunales de La Rinconada (2012) y los ejidos de Arroyo de Banco (2014) y San Lucas Arroyo Palomo (2014). Únicamente quedó sin certificar el ejido de Miguel Hidalgo, que ya contaba con sentencia del Tribunal Agrario pero que todavía no se había ejecutado.

En este proceso, la comunidad agraria de San Felipe de León se integró en 2012 al ejido del mismo nombre. En 1997, fecha en que arribó por primera vez el Procede a San Felipe de León, los ejidatarios estimaron que no era conveniente parcelar sus tierras por temor a un reparto inequitativo de los terrenos más aptos para el cultivo. También esgrimieron que no querían pagar el impuesto predial sobre la propiedad parcelada. Además, este ejido mantenía conflictos con la comunidad agraria de San Felipe y un problema de linderos con el ejido de Nopalera del Rosario.

En 2005, el visitador agrario señaló la posibilidad de unir los bienes comunales con los ejidales y hacer un solo plano para que se solucionaran tanto los problemas de colindancias como el conflicto interno entre ejidatarios y comuneros. Además, se aclaró que no era necesario parcelar las tierras para regularizar el ejido y se podían asignar todas las tierras ejidales al uso común. Con estas explicaciones, se aceptó el ingreso al Procede sin medir las parcelas ni los solares urbanos y sólo delimitando el perímetro ejidal. La misma asamblea del ejido de San Felipe solicitó que se incorporaran los comuneros al ejido por lo que se suprimió el núcleo de bienes comunales de San Felipe de

León. Con ello el número de núcleos en el municipio disminuyó de 24 a 23, restando sólo 3 comunidades agrarias.

No obstante, la cuestión más importante para acceder a la regularización fue que los ejidatarios de San Felipe de León no tenían certificados de derechos agrarios. Estaban censados en el padrón, pero no tenían documentos que avalaran su pertenencia al ejido ni tampoco sus derechos comunales. Estos certificados se habían vuelto paulatinamente un requisito para obtener los apoyos de los programas gubernamentales de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación -Sagarpa-, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas -Conanp- y la Comisión Nacional Forestal-Conafor-.

Durante los 20 años que duró la regularización de los ejidos y comunidades de Valle Nacional, de 1993 al 2014, al menos 10 de los 23 núcleos agrarios certificados manifestaron haber rechazado ingresar al Procede tras la primera visita de los funcionarios de la Procuraduría agraria. La oposición al programa se fundamentó tanto en una desconfianza generalizada hacia las dependencias gubernamentales como en las crecientes sospechas de privatización de la tierra y la probable contribución derivada de los impuestos prediales. La falta de información precisa y clara por parte de algunos visitantes agrarios reforzó las suspicacias de los campesinos sobre las implicaciones de la regularización jugando un papel importante en su rechazo. En el fondo, la mayoría de los núcleos accedió a ingresar a los programas de regularización por la urgente necesidad de obtener los certificados, ya fueran de uso común o parcelarios, que les exigían las dependencias para acceder a los otros apoyos<sup>9</sup>. También consideraron la conveniencia de resolver los conflictos de colindancias y vieron en la regularización cierta garantía de seguridad jurídica en un contexto municipal marcado históricamente por los conflictos agrarios.

---

<sup>9</sup> De acuerdo con el artículo 16 de la ley Agraria, los ejidatarios, comuneros y poseionarios sólo pueden acreditar su calidad agraria con: 1.- el certificado de derechos agrarios expedido por autoridad competente. 2.- el certificado parcelario o de derechos comunes o 3.- la sentencia o resolución relativa del Tribunal Agrario.

No todos los núcleos quedaron conformes con el proceso de certificación. Al menos, los representantes agrarios del ejido de Cerro Marín señalaron que “se hizo sin consentimiento de la asamblea”, lo que ocasionó pugnas internas y agudizó las disputas por colindancias<sup>10</sup>. Salvo en este caso, el procedimiento operado a través del Procede y su remplazo, el Fanar, se llevó a cabo sin desviarse demasiado de las normas jurídicas.

### **Modalidades de certificación**

Las distintas modalidades de certificación que siguieron los ejidos y comunidades agrarias en Valle Nacional se distinguen claramente por zonas agroecológicas (mapa 2). Así, los núcleos que tenían alguna superficie en las fértiles tierras de los Valles Aluviales fueran ejidos o comunidades, optaron por certificar el área parcelada para diferenciar las superficies más productivas de los terrenos cerriles del área mancomunada. Por su parte, las unidades agrarias que sólo disfrutaban de tierras de temporal y monte prefirieron medir sólo el perímetro de sus terrenos y destinar toda la superficie al área de uso común sin certificar las parcelas.

Esta diferencia en las estrategias de certificación respondió al mayor valor productivo y económico que guardaban las tierras de vega ubicadas en el área aluvial. Sobre este punto basta indicar que mientras en una hectárea de tierras de vega es posible cosechar hasta ocho toneladas de maíz, en las zonas de la sierra compuestas por tierras de temporal y monte, el rendimiento por hectárea se sitúa alrededor de 400 y 1.000 kg/ha. Esta diferencia de rendimiento por unidad de superficie refleja tanto la distinta productividad del trabajo invertido como la capacidad que tienen las distintas unidades de producción para generar su propio abasto.

---

<sup>10</sup> Entrevista realizada en Cerro Marín el 28 de septiembre de 2017 con los representantes agrarios y ejidatarios: Hilario Hernández Hernández, presidente del comisariado ejidal; Nicolás Pérez Isidro, presidente del consejo de vigilancia; Agustín González Martínez, tesorero del comisariado ejidal y Vicente Gregorio Castro, agente de policía y ejidatario.

Es importante señalar que las áreas parceladas pueden convertirse al pleno dominio en el momento en que sus titulares lo deseen y, mediante un acuerdo escrito entre las partes y la notificación al Registro Agrario Nacional -RAN-; también son susceptibles de enajenarse entre ejidatarios sin que salgan del régimen de propiedad ejidal. En este último caso, la concentración de tierras no puede exceder el 5% de la superficie del ejido ni los límites de la pequeña propiedad -100 ha de riego-.

En Valle Nacional sólo 11 de los 23 núcleos certificados optaron por medir y asignar parcelas de manera individual: los ejidos de Arroyo Colorado, Emafral Padoni (después Miguel Hidalgo), la Gran Lucha, la comunidad agraria de la Rinconada -RTBC-, los ejidos La Rinconada, Monte Negro, Paso Nuevo la Hamaca, San Cristóbal la Vega, San Isidro Chinantilla, Santa Fe y La Mar y Valle Nacional. La superficie de tierras parceladas abarcó 2.941 ha, que sólo representaron el 5 por ciento del total de la superficie certificada.

En cambio, los ejidos y comunidades con tierras en la Sierra Cárstica y la Sierra Alta: los ejidos de Cerro Armadillo Grande, Cerro Cangrejo Grande, Cerro Marín, Cerro Mirador, San Rafael Agua Pescadito, Arroyo de Banco, San Felipe de León, San Isidro Lagunas y anexos, así como San Lucas Arroyo Palomo y los bienes comunales de San Mateo Yetla y Nopalera del Rosario, ratificaron el acuerdo de mantener el control directo del acceso a las tierras de uso común mediante la delimitación perimetral. Esta tendencia podría interpretarse como un indicador de que los titulares de los derechos agrarios decidieron conservar el interés colectivo. No asignar los derechos parcelarios individuales implicó que la asamblea mantuviera la posibilidad de seguir atribuyendo terrenos y posibilitando la apertura de áreas al cultivo para incorporar a las nuevas generaciones, hasta asignar el 100% de las tierras de uso común.

El derecho individual de los ejidatarios sobre los terrenos mancomunados también puede circular lícitamente en el mercado. Éste es un derecho proporcional e indivisible que no es susceptible de



prescripción ni de actos traslativos del uso y aprovechamiento por parte de los titulares en lo individual, porque el carácter asociado de las tierras no se los permite. En consecuencia, se puede transmitir la titularidad del derecho respectivo, pero no la posesión física de los terrenos de que se trate (Pérez Castañeda y Mackinlay, 2015: 10).

En el caso de las comunidades agrarias, los derechos individuales están vinculados a la calidad jurídica de comunero. Se puede transmitir la categoría de comunero y junto con ésta se transfieren los derechos agrarios sobre la parcela y sobre el porcentaje correspondiente de los terrenos de uso común. En dicha modalidad la cesión de los derechos agrarios sólo puede ser a favor de un familiar o de un avecindado, pero no se pueden traspasar a otros comuneros porque ello propiciaría la concentración de derechos (Pérez Castañeda y Mackinlay, 2015: 14).

### **El acceso a los apoyos gubernamentales**

La certificación del Procede, que en principio se presentó como requisito y vía para ingresar a los programas de fomento al campo, se convirtió en un mecanismo para restringir el de por sí ya disminuido apoyo al productor campesino durante aquellos años. A partir de su implementación, este proceso se planteó únicamente para los ejidatarios o comuneros con un certificado parcelario y/o de uso común para que fueran sujetos de apoyo en relación a la superficie avalada por los certificados.

Antes de la regularización, la estrategia de acceso a los apoyos del Procampo operaba con una lógica familiar y colectiva, a través de la cual la autoridad agraria acreditaba el derecho de varios integrantes de una familia y la extensión de tierras trabajadas para ser consideradas en los programas de apoyo gubernamental. Entonces una familia podía incorporar al programa no sólo al ejidatario o comunero sino a varios de sus miembros mayores de edad y con ello, garantizar un apoyo más cuantioso, en virtud del trabajo familiar y la pertenencia al núcleo agrario. Tras la regularización agraria se suspendió esta

posibilidad dada la exigencia de presentar los certificados agrarios para obtener apoyos por parte de los distintos programas.

**Tabla 1.** Titulares agrarios, antes y después de la regularización agraria

Zona Agroec.	Certificación Procede/Fanar	Núcleo Agrario	Ejidatarios y comuneros					Dif. de titulares (B)-(A)	Porcentaje (B)/(A)
			(A). Antes Procede (*)	(B). Actuales (**)	Titulares	Pose- sionarios	Aveci- dados		
Val	04/01/1994	Arroyo Colorado	38	91	74	6	11	53	139.5%
Val	26/10/1994	Monte Negro	12	41	39	0	2	29	241.7%
Val	18/12/1998	La Rinconada ( antes La Vega)	43	66	65	1	0	23	53.5%
Val	01/07/1999	San Isidro Chinantilla	39	51	40	11	0	12	30.8%
Val	11/10/2001	San Cristóbal de la Vega	130	150	117	0	33	20	15.4%
Val	29/11/2001	Paseo Nuevo La Hamaca	66	222	95	0	127	156	236.4%
Val	22/12/2003	La Gran Lucha	80	372	278	12	82	292	365.0%
Val	13/12/2004	Emafal Padoni (Nuevo Palantla)	53	66	66	0	0	13	24.5%
Val	14/12/2005	Santa Fe y la Mar	98	263	105	154	4	165	168.4%
Val	15/11/2006	Valle Nacional	204	568	150	416	2	364	178.4%
Val	29/11/2012	La Rinconada (RTBC)	37	37	37	0	0	0	0.0%
<b>Total valles aluviales</b>			<b>800</b>	<b>1,927</b>	<b>1,066</b>	<b>600</b>	<b>261</b>	<b>1,127</b>	<b>140.9%</b>
Sic	02/12/2004	Cerro Mirador	39	55	55	0	0	16	41.0%
Sac	30/12/2005	Nopalera del Rosario (RTBC)	44	45	45	0	0	1	2.3%
Sic	19/12/2006	San Rafael Agua Pescadito	177	346	346	0	0	169	95.5%
Sac	22/12/2006	San Isidro Lagunas	58	225	225	0	0	167	287.9%
Sac	15/02/2007	San Mateo Yetla (RTBC)	204	435	435	0	0	231	113.2%
Sic	06/10/2009	Cerro Marín	28	100	100	0	0	72	257.1%
Sic	22/11/2011	Cerro Armadillo Grande	130	384	384	0	0	254	195.4%
Sic	29/11/2011	Cerro Cangrejo Grande	82	105	105	0	0	23	28.0%
Sac	10/12/2014	Arroyo de Banco	125	235	235	0	0	110	88.0%
Sac	15/12/2014	San Lucas Arroyo Palomo	94	131	131	0	0	37	39.4%
Sac	30/12/2015	San Felipe de León	145	234	234	0	0	89	61.4%
Sac		Miguel Hidalgo	40	40				0	0.0%
<b>Total Sierra</b>			<b>1,166</b>	<b>2,335</b>	<b>2,295</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1,169</b>	<b>100.3%</b>
<b>Total</b>			<b>1,966.0</b>	<b>4,222.0</b>	<b>3,361</b>	<b>600</b>	<b>261</b>	<b>2,256</b>	<b>114.8%</b>

Fuentes: (\*) Encuesta a representantes agrarios de ejidos y comunidades, septiembre-octubre de 2016 y  
(\*\*) Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA) del Registro Agrario Nacional

Los campesinos tuvieron que reorganizar sus estrategias ante la nueva realidad que en nada se parecía a las promesas que les habían planteado a la hora de certificar sus tierras. El mecanismo más notorio fue la incorporación de nuevos beneficiarios que se reflejó en un crecimiento inusitado de titulares de derechos en los padrones ejidales o comunales desde la regularización de la propiedad de la tierra.

El aumento de ejidatarios y comuneros en todo el municipio de Valle Nacional fue del orden de 2,256, lo que equivale a un incremento de 114,8 %. De 1,966 sujetos de derecho antes de la regularización, se pasó a 4,222 beneficiarios. Sin embargo, es interesante el contraste que se

presenta entre la zona serrana -donde en general se optó por asignar la totalidad de las tierras al uso común- y la zona de los Valles Aluviales - en la que se parcelaron las áreas más productivas de humedad.

En los ejidos y comunidades localizados en la sierra Cárstica y Alta Compleja, el incremento de titulares de derechos fue del 100,3%, pasando de 1.166 a 2.335 después del Procede o Fanar. Por su parte, en los Valles Aluviales, el aumento fue significativamente mayor, del orden de 140,9%, al pasar de 800 a 1.927 beneficiarios. No obstante, esta última cifra no sólo corresponde a la categoría de ejidatario que involucra sólo a 1.066 titulares -53,3%-, sino que también involucra a las categorías de avecindado y posesionario. Los avecindados registrados ascendieron a 261 -13,5%- y se concentraron en los ejidos de Paso Nuevo La Hamaca -127-, el ejido de La Gran Lucha -82- y el ejido de San Cristóbal de la Vega -33-. Por su parte, los poseionarios alcanzaron el número de 600 -31%-, quedando inscritos fundamentalmente en los ejidos de Valle Nacional -416- y Santa Fe y la Mar -154. Esta situación indica las distintas estrategias que han seguido los diversos núcleos de los Valles Aluviales tanto para reasignar los derechos sobre la tierra en el interior de cada ejido, como para circular las parcelas. Más adelante profundizaremos sobre este aspecto.

El aumento de sujetos registrados en el padrón agrario manifiesta una tensión entre dos lógicas divergentes. Por un lado, el Procede basa sus metas en una concepción individualista, en la cual cada ejidatario o comunero es acreditado como sujeto de derecho mediante un certificado parcelario y/o de uso común, que lo faculta a él, y sólo a él, como beneficiario. Esta condición lo autoriza a recibir apoyos del gobierno de manera individual. Por otro lado, los titulares de los derechos agrarios están sumergidos en una lógica familiar y colectiva, pues es la forma en que se desarrolla el trabajo agrícola y la vida comunitaria. Esta tensión fue precisamente la que ocasionó la inscripción de nuevos beneficiarios como sujetos de derecho, que ya participaban de las estrategias familiares y colectivas, pero que ante los nuevos requisitos quedaban excluidos del acceso a los programas. De

esta manera se observa que las familias campesinas se replantean nuevas estrategias ante los cambios de circunstancias; resignifican y se apropian de los programas de manera particular incorporándose como parte de sus condiciones de supervivencia.

### **Las asambleas agrarias después de la regularización**

Según el discurso de diversos funcionarios de la Procuraduría Agraria,<sup>11</sup> una de las virtudes de las reformas al artículo 27 consistió en que transfirió el carácter de autoridad que anteriormente poseían los miembros del comisariado ejidal o de bienes comunales a la asamblea general. Los comisariados pasaron a conformar los órganos de representación de la misma. Dichos funcionarios también destacaron que, con la antigua ley, el único que podía otorgar la calidad de ejidatario o comunero era el presidente de la República, y con la entrada en vigor de la nueva ley Agraria en 1992, la facultad se había transferido a la asamblea.

Esta perspectiva en un sentido estricto es falaz, pues no considera que antes de las reformas el presidente reconocía el número de beneficiarios a partir de la calidad y cantidad de tierras disponibles para el reparto. Con la nueva ley agraria, la facultad de la asamblea se restringió a reasignar entre un mayor número de beneficiarios la superficie amparada por la resolución presidencial. Esto significa que se han perdido los parámetros, vigentes en la legislación anterior, de mantener una correspondencia entre el número de titulares agrarios y la superficie distribuida a cada núcleo, de acuerdo con la capacidad de

---

<sup>11</sup> Entrevistas realizadas en la Ciudad de Oaxaca el 3-4/11/2016: Lic. Francisco Javier Cañada Melesio., delegado de la Procuraduría Agraria de Oaxaca; Lic. Antonio Fabián Martínez Zárate, subdelegado jurídico, Procuraduría Agraria de Oaxaca; Ing. Rafael Gatica Rosas, subdelegado operativo, Procuraduría Agraria de Oaxaca; antropólogo Alfredo Ramírez Gómez, subdelegado de Conciliación Agraria, Procuraduría Agraria de Oaxaca. En Tuxtepec el 04/08/2016: Lic. Eiving Jesús Díaz López, abogado agrario de la Residencia de Ixtlán de Juárez. En Ixtlán el 05/08/2016: Ing. Miguel Ángel Hernández Pérez, jefe de la Residencia de Ixtlán de Juárez.

trabajo y las necesidades de subsistencia de una familia campesina promedio.

En efecto, desde 1992 la competencia para aceptar y separar a ejidatarios o comuneros se le ha otorgado a la asamblea general, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 23 de la ley Agraria. De acuerdo con el artículo 16, los nuevos ejidatarios, comuneros, posesionarios o avecindados, sólo podrán acreditar su calidad agraria con el certificado generado por el Procede o con la sentencia respectiva del tribunal agrario.

Aparentemente estos cambios jurídicos debían fortalecer la organización interna, e incluso en algunos casos se llegó a observar que la incorporación de nuevos sujetos de derecho dinamizó la toma de decisiones en el interior de los núcleos agrarios. Sin embargo, la tendencia más fuerte que se percibió en los ejidos y comunidades de Valle Nacional fue que las asambleas están experimentando un menoscabo de su capacidad de control efectivo, debido a que los intereses individuales tienden a imponerse por encima del interés general al romper internamente con la tradición de organización colegiada que se había desarrollado en la lucha por el reparto agrario. De esta manera, aunque formalmente la asamblea se mantuvo como el máximo órgano de decisión colectiva, en los hechos ha perdido la capacidad de resguardar el interés común para avalar las decisiones individuales que toman los titulares de los derechos agrarios. Cabe destacar que en las asambleas no suelen participar -con voz y voto- los beneficiarios que no son ejidatarios o comuneros. Es decir, los avecindados y posesionarios quedan al margen de las decisiones que toman los titulares de los derechos agrarios.

Otro de los aspectos notables de esta situación es la disminución de la frecuencia con que se reúnen las asambleas y el poco interés que muestran los titulares individuales para ocupar cargos de representación. Este fenómeno ha originado el desarrollo de mecanismos de coerción, como el cobro de elevadas multas a los titulares que no asisten a las asambleas o no participan en los trabajos

comunitarios. Y en el caso de existir una asistencia masiva a las asambleas, esto no significa que se tenga una contribución activa, sino que es una manera de evitar el pago de la sanción estipulada.

No obstante, es importante reconocer que, a pesar del debilitamiento de la autoridad de la asamblea, muchos acuerdos o tratos agrarios mantienen su legitimidad en esta instancia de representación, particularmente en aquellos núcleos que sólo certificaron el perímetro de su unidad agraria. En los ejidos en los que se certificó el área parcelada, las asambleas respetan los intereses individuales limitándose a registrar las decisiones tomadas por los titulares y, en muchas ocasiones, ni siquiera están informadas sobre las transacciones de tierras que acuerdan los titulares de los derechos. Los representantes agrarios señalan que en la medida en que el colectivo no puede resolver los problemas que llevan a los campesinos a enajenar sus tierras, las asambleas han tomado el acuerdo de no obstruir los arreglos individuales.

Al permitir el ejercicio de derechos particulares en la enajenación de los solares urbanos o de las áreas parceladas bajo la apariencia de una sanción colectiva a través de la asamblea, la regularización de la tenencia de la tierra ha socavado la capacidad de decidir conjuntamente sobre otros aspectos de la dimensión agraria. La pérdida de los mecanismos comunes se contagia en otros espacios, como es el caso de la poca o nula intervención de las asambleas en las transacciones de renta que pueden resultar fundamentales a la hora de integrarse al nuevo proceso de mercantilización del usufructo de la tierra.

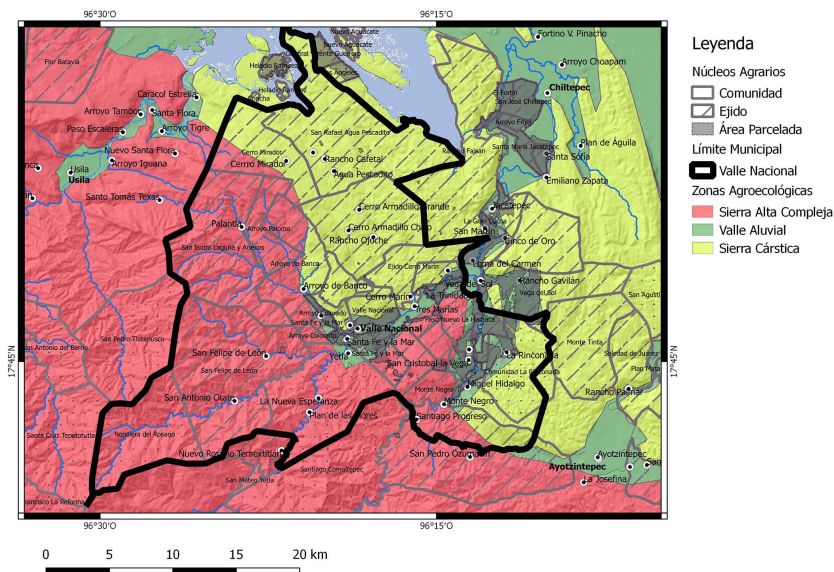
De lo anterior se desprende que el aumento significativo en el número de beneficiarios de los distintos núcleos agrarios no se ha traducido en una mayor consistencia, fortalecimiento, de la organización colectiva. Tampoco ha aportado mayor dinamismo, ni ha generado sinergia en los niveles de participación y de compromiso para asumir los cargos que requieren los ejidos y comunidades. Por el contrario, en la mayoría de los casos, lo que se reporta es el surgimiento de conflictos internos

que se derivan de la asimetría en la capacidad de decisión de los titulares de los derechos, los *avecindados* y los *poseionarios*. De hecho, es posible plantear que los titulares originarios han conformado un núcleo de poder al margen de la población con la que cohabitan en sus poblados. Son ellos y sólo ellos, sin la *anuencia* de sus respectivas familias, los que pueden decidir sobre el territorio y sin la participación efectiva de los *avecindados* o *poseionarios* en las decisiones que se toman. Así, el derecho agrario de propiedad *ejidal* y *comunal* vigente se configura como un derecho de carácter exclusivo y de naturaleza netamente liberal, aunque no absoluto, cuya principal finalidad consiste en salvaguardar el interés de los dueños de la tierra, privilegiándolos sobre los intereses de la familia y la sociedad (Pérez Castañeda y Mackinlay, 2015: 16).

### **La circulación de tierra en la zona parcelada y en el área conurbada**

Para cada tipo de terreno existen *tratos agrarios* internos y diversos que permiten el cambio de propiedad. Los más frecuentes emulan el carácter patrimonial de los derechos de la antigua legislación vía la transmisión hereditaria. Bajo la figura de *cesión de derechos*, la forma de transmisión puede hacerse a través de una transferencia gratuita. De hecho, los representantes agrarios de todos los núcleos declararon que, tanto para los lotes urbanos como para el área parcelada y la zona *mancomunada*, el derecho sobre la tierra se transmite entre generaciones, de padres a hijos. Sólo en el *ejido* de La Gran Lucha se reportaron conflictos *intrafamiliares* en el momento de la certificación. Sin embargo, además de la transmisión hereditaria, existen distintos *tratos agrarios* que permiten negociar el *traspaso de derechos* por la vía informal entre *ejidatarios*, y entre estos últimos y los *avecindados*, quienes en algunas ocasiones provienen de otros pueblos de la región.

**Figura 3.** Localización del área parcelada en los núcleos agrarios de Valle Nacional



Es importante destacar que la regularización agraria en el municipio de Valle Nacional no desencadenó un mercado dinámico de tierras ni originó un proceso masivo de privatización de la llamada propiedad social. La circulación de la propiedad agraria se ha restringido a las transacciones de compraventa de solares urbanos o a las áreas parceladas orientadas al uso habitacional en los Valles Aluviales. En la mayoría de los núcleos siguen operando los patrones informales de circulación de la tierra, que anclan la certidumbre de la propiedad en los acuerdos locales y en la disminuida capacidad de la asamblea de sancionar los arreglos y reconocer a los vecindados. Más que ceñirse a los preceptos de la nueva ley, es la sanción colectiva la que sigue reconociendo y da legitimidad a las transacciones.



Cierto es que ocurren esporádicas ventas y/o rentas de parcelas para la agricultura sin que representen una verdadera apertura al mercado, ya que involucran tratos entre agentes locales que sólo producen para el consumo familiar o para la cría de ganado. Sin embargo, en términos generales no se observa una demanda creciente de tierras para uso agrícola incluso en los Valles Aluviales donde la productividad es más elevada que en las zonas serranas.

De los 23 núcleos agrarios regularizados sólo seis ejidos localizados en los Valles Aluviales –Emafral Padoni, La Gran Lucha, La Rinconada, San Cristóbal de la Vega, Santa Fe y La Mar y Valle Nacional- ven como un beneficio la posibilidad de vender las tierras. Por su parte, 12 núcleos manifestaron la existencia de rentas o ventas informales al interior del mismo ejido de tierras para uso agrícola antes del Procede y el número se incrementó a 17 tras la regularización de la tenencia de la tierra. Finalmente, sólo 9 ejidos en el área plana de los Valles Aluviales presentaron en el RAN casos de compra-venta formal de parcelas entre agentes locales después de la certificación. Las excepciones en la compraventa formal en esta zona fueron Arroyo Colorado y Monte Negro.

Las ventas formales de predios solares y áreas parceladas en las zonas urbanas han sido un proceso reciente, que se concentra en los Valles Aluviales y se relaciona con la crisis cafetalera que se presentó a raíz del cierre del Inmecafé y la caída de los precios del aromático. Se registra principalmente en los ejidos de la Gran Lucha, Santa Fe y La Mar, Chinantilla, Arroyo Colorado, San Cristóbal de la Vega, Paso Nuevo la Hamaca y tiende a extenderse hacia los ejidos que forman parte del área conurbada de la cabecera municipal. La demanda proviene fundamentalmente de migrantes de las partes serranas del municipio y en menor medida, de profesionistas que residen en la cabecera.

Las comunidades de la sierra, cuyos ingresos monetarios primordialmente provenían del cultivo y venta del café, iniciaron un proceso migratorio a fines de los años noventa hacia las ciudades de

Tuxtepec, Oaxaca, México, el norte del país y Estados Unidos. Aquellos migrantes que han regresado a Valle Nacional no suelen instalarse en sus comunidades de origen sino en los pueblos más comunicados y con mayores servicios.<sup>12</sup>

La única experiencia de agricultura empresarial se encuentra en el ejido de Paso Nuevo La Hamaca, donde tiene su sede la empresa San Martín Stevia, dedicada a la producción de estevia orgánica, un edulcorante natural, en las tierras ejidales de San Cristóbal La Vega y Monte Negro. Dicha empresa pertenece al Grupo Daissa, una compañía transnacional con inversiones en distintos ramos que van desde la producción agrícola hasta la industria petrolera (Daissa Group, 2019). Con el discurso de reactivar la economía local, la empresa se instaló en Paso Nuevo La Hamaca a partir del 2013, y prevé una inversión aproximada de \$12 millones de pesos para impulsar la producción de stevia y moringa.<sup>13</sup> Cada hectárea de dicho cultivo requiere del trabajo diario de 2 a 3 personas por lo que, por el momento, cuentan con alrededor de 55 trabajadores locales. Según el director operativo, Alejandro Aguilar, la superficie que maneja la compañía les da la capacidad de producir una tonelada de hoja de estevia a la semana, por lo que están buscando ganar espacios en el mercado de edulcorantes y con ello ampliar la producción local (Morales, Alejandro, 2015). El proyecto pretende que, al finalizar los contratos con los arrendatarios, éstos produzcan sus propias plantaciones y vendan el producto a la empresa.

En el ejido de Monte Negro el representante del Grupo Daissa solicitó en el año 2016 una reunión con los ejidatarios para informarles del

<sup>12</sup> Entrevista realizada en La Gran Lucha el 2 de octubre de 2016 a representantes agrarios: Esteban Nolasco Pérez, presidente del comisariado ejidal; Filiberto Pérez Francisco, secretario del comisariado ejidal; y Brígida Navarrete Marcelino, tesorera del comisariado ejidal.

<sup>13</sup> La moringa es un árbol originario del Himalaya. Proviene de la familia *moringáceas*, llamada también marango. Este género comprende 13 especies, todas ellas árboles de climas tropicales y subtropicales; la especie más popular es la moringa oleífera. Es una planta que se une como forraje y se le conoce como el “árbol milagroso” por sus propiedades nutritivas y medicinales.

interés por rentar sus tierras con un contrato de tres años que implicaba pagos anuales de 6.000 pesos por hectárea. A partir de entonces se empleó la mano de obra de los ejidos San Cristóbal y Paso Nuevo para el cultivo de la tierra y el arrendamiento de las parcelas pasó directamente por un acuerdo entre los ejidatarios y la compañía sin la intervención de la asamblea ejidal.

El trato con la empresa ha sido así una consecuencia de la baja de los precios agrícolas que ha mermado la producción comercial en la región. Hay que decir, sin embargo, que en Monte Negro no se ha abandonado el cultivo de granos básicos para el consumo familiar. Ante la falta de apoyos a los productores de la acción, las redes de intermediación comercial que disminuyen los ingresos de los campesinos y la proliferación de plagas que afectan al café y también los granos básicos, la posibilidad de rentar alguna parcela es una opción atractiva para los ejidatarios.

Con respecto al mercado de tierras se puede concluir que la certificación agraria en el municipio de Valle Nacional no ha significado una transferencia de terrenos agrícolas a personas ajenas a los núcleos agrarios del municipio. En las superficies de cultivo -sean del área parcelada o mancomunada- así como en las zonas urbanas, lo que prevalece son las transacciones informales entre ejidatarios o entre estos últimos y los vecindados. Sólo los terrenos aledaños a los asentamientos humanos de los núcleos más cercanos a la cabecera municipal han pasado al dominio pleno para integrarse a la categoría de predio urbano. Ha sido muy frecuente que estas transacciones no finalicen todo el proceso legal por el costo que implica. Los nuevos propietarios se conforman con retener el certificado parcelario del vendedor. Hasta hoy, la limitada circulación de tierras y solares se sigue gestionando en el marco de los usos y costumbres que consisten en acuerdos de palabra sancionados por las asambleas. Es principalmente la familiaridad con las personas y el control local lo que da seguridad a los tratos agrarios; aunque más recientemente, en

caso de conflicto, es posible acudir –y de hecho se hace– a los tribunales agrarios.

Como se puede ver, la legalización de las transacciones de compraventa y renta de parcelas sigue ausente en la mayoría de los núcleos y, en general, la circulación de la tierra es muy limitada, ya sea legal o informal. Este fenómeno no tiene tanto que ver con el desconocimiento de la ley agraria o con el arraigo de los pueblos a sus tradiciones. Más bien responde a la exigua demanda de tierras que existe en la región. El poco interés de los inversionistas privados y de los mismos ejidatarios o comuneros se deriva, en gran parte, de la escasa o nula rentabilidad de la actividad agropecuaria, tanto por la ausencia de apoyos productivos y de comercialización, como por el estancamiento o la baja de los precios a nivel internacional.

## CONCLUSIONES

A la luz de los resultados anteriores es posible plantear que la estructura agraria de la Chinantla baja se encuentra en un proceso de transición que depende, en gran parte, de la evolución de variables externas como son la regulación migratoria en Estados Unidos, la dinámica del capital transnacional y el desarrollo del mercado global de productos e insumos agrícolas.

En la fase actual, todos los núcleos del municipio regularizaron sus tierras más como una respuesta a la necesidad de acceder a los programas gubernamentales de apoyo a la producción que por una voluntad propia de registrar sus predios. En efecto, la Sagarpa y la Conafor, han condicionado los apoyos del Procampo y el pago por servicios ambientales a que cada productor tenga los certificados de las superficies inscritas en el área parcelada y/o un porcentaje de los terrenos asignados al área de uso común. Por esta razón, y en la medida en que los campesinos requieren recursos para producir o simplemente para vivir, se vieron obligados a participar en el proceso de certificación agraria.

Justo es reconocer que uno de los principales efectos de la certificación agraria en Valle Nacional ha sido brindar certidumbre en la tenencia de la tierra pues prácticamente se eliminaron los conflictos por límites y linderos entre núcleos. Sin embargo, en contra de lo esperado, ésta no ha incidido significativamente en la apertura del mercado de tierras. A la fecha, la circulación de los derechos agrarios se ha restringido a transacciones en el interior de los núcleos, ya sea entre titulares o entre estos últimos y los vecindados. La única superficie agraria que ha atraído cierta inversión y cuya propiedad se valora en el incipiente mercado de tierra, es aquella susceptible de ser urbanizada.

No obstante, la aplicación de la nueva ley no ha sido neutra, pues ha tenido profundos efectos sobre la fragmentación de las relaciones sociales en el interior de los ejidos y comunidades agrarias. Así, en apariencia las distintas formas de tenencia permanecen, pero el contenido de las relaciones entre los mismos beneficiados, entre éstos y sus familias, con los vecindados y poseionarios, han ahondado las asimetrías internas al quedar clasificados en distintas categorías y separados del resto de los habitantes que residen en los poblados.

La ley de 1992 disolvió el vínculo estructural que vinculaba a los campesinos con la tierra, dado que los titulares de los derechos ya no precisan mantener la parcela en explotación permanente, y menos aún, cultivarla directamente. Los terrenos pueden quedar ociosos, facilitando la emigración temporal e incluso definitiva de los ejidatarios y comuneros. Igualmente, los beneficiarios ya no están obligados a transmitir los derechos a sus familiares más cercanos, sino que son libres de heredar a quién más les convenga.

La atribución de las tierras a los titulares particulares ha provocado la individualización y fragmentación del poder de las asambleas, pues cada dueño puede decidir sobre sus tierras sin considerar siquiera la obligación de informar a la comunidad. En este sentido se percibe la disminución de la presencia y participación de los titulares de los derechos agrarios en la toma de decisiones colectivas y en la realización de los trabajos de interés común. Esta es la principal razón

por la cual en casi todos los núcleos se han instituido medidas coercitivas, como el pago de multas, para inducir a sus miembros a participar en la vida colectiva.

En cuanto al contexto económico en el cual fueron aplicadas las reformas, la crisis de la cafecultura y la expulsión migratoria han propiciado que las labores del campo se hayan convertido en una ocupación secundaria de muchas familias. Los productores han abandonado el cultivo de la tierra para realizar actividades extraprediales a fin de cubrir la subsistencia familiar. Estos campesinos eventuales o semiproletarios se han visto obligados a asumir condiciones de sobreexplotación, muchas veces mediadas por jerarquizaciones que se fusionan entre sí -como la clase y la etnia/raza- y las cuales suelen entrelazarse también por distinciones de género y edad.

En la medida en que la migración de la mano de obra rural se produce en un contexto de crisis de la economía mundial y desindustrialización del país, el riesgo de salir a trabajar fuera es cada vez mayor. Las posibilidades de encontrar empleo en las zonas urbanas se reducen, al mismo tiempo que se incrementa la probabilidad de ser objeto de la violencia criminal y/o policiaca y, cuando se pasa al “otro lado”, el peligro de ser deportado después de sufrir discriminación y persecuciones ha alcanzado niveles extremos. Con la migración los campesinos no desaparecen, siguen ahí creciendo en números absolutos. La pobreza rural está parcialmente atada a la tierra y a la producción de granos básicos para el consumo familiar.

A casi quince años de haberse aplicado las reformas al artículo 27 de la Constitución Nacional en la Chinantla baja, es posible afirmar que los productores no sólo no se han capitalizado como se esperaba con el cambio de legislación. Por el contrario, las condiciones de vulnerabilidad y precariedad que han marcado la historia de dicho municipio, lejos de atenuarse, se han profundizado en las últimas dos décadas.

El objetivo de crear un mercado dinámico de derechos de propiedad sobre la tierra que incentivara la capitalización, el avance tecnológico, el empleo, una mayor productividad y mejores ingresos para las familias rurales, se ha enfrentado a la baja rentabilidad de las actividades agropecuarias, que constituye el principal incentivo para efectuar cualquier transferencia de derechos. En este horizonte es claro que el cambio agrario no ha favorecido el desarrollo local. En su lugar, lo que destaca es la fragmentación de una sociedad rural que subsiste en una situación de evidente rezago económico, social y tecnológico. El medio rural, más allá del ecoturismo o el turismo de naturaleza, muestra pocas opciones para los mercados globalizados, y una población mayoritaria en condiciones de pobreza y extrema vulnerabilidad, forzada a emigrar. No parecen existir mejores alternativas de vida para ella y así se encuentra desprovista de los más elementales servicios para el bienestar humano. Al despuntar el siglo XXI, este es el escenario de la nueva ruralidad en el municipio de Valle Nacional.

## REFERENCIAS

- Appendini, K. (2010). “La regularización de la tierra después de 1992: la ‘apropiación’ campesina de Procede”. En Lustig, N.; Yunez Naude, A. y Castañeda Sabido, A. (coords.) *Los grandes problemas de México, XI Economía Rural* (64-94), México: El Colegio de México.
- Basabe Ramírez, C. (2016). *La ganadería ejidal en el municipio de Ayotzintepec, Oaxaca: deterioro ambiental, renta de la tierra y explotación del trabajo campesino*, tesis de maestría presentada en el posgrado en Desarrollo Rural de la UAM-Xochimilco, México D.F., 06 de noviembre de 2016.
- Calva, J. L. (1993). *La disputa por la tierra: la reforma del Artículo 27 y la nueva Ley agraria*, México Fontamara.
- Daissa Group (2019). Daissa International. Working to broaden our horizons’. [www.daissa.com](http://www.daissa.com)

- de Ita, A. (2022, 7 de noviembre). Fiasco de la reforma al 27: avance de la agricultura intensiva, *La Jornada*.
- de Teresa, A. P. y Basabe Ramírez, C. (2017). "De la geopolítica global a la política territorial. La mercantilización de la tierra en Valle Nacional, Oaxaca, Reporte de investigación alojado en el repositorio de la División de Ciencias Sociales y Humanidades (CSH) de la UAM-Iztapalapa. [http://csh.izt.uam.mx/sistemadivisional/SDIP/proyectos/archivos\\_rpi/dea\\_14442\\_791\\_538\\_1\\_1\\_10\\_De%20la%20geopolitica%20global%20a%20la%20politica%20territorial.pdf](http://csh.izt.uam.mx/sistemadivisional/SDIP/proyectos/archivos_rpi/dea_14442_791_538_1_1_10_De%20la%20geopolitica%20global%20a%20la%20politica%20territorial.pdf)
- de Teresa, A. P. (coordinadora) (2009). "Estudio dinámico del municipio de Valle Nacional, Oaxaca. Cambio demográfico, productivo y ocupacional (1997-2008)", Reporte de investigación del proyecto multidisciplinario "Desarrollo regional, recursos y diseño ambiental en la Cuenca del Papaloapan", Informe anual no publicado, Rectoría General de la UAM, México, D.F.
- de Teresa, A. P. (coordinadora). (2011). *Quía-na. La selva chinanteca y sus pobladores*, México: UAM-I/ Juan Pablos editores.
- de Teresa, A. P. y Basabe Ramírez, C. (2020). "Las reformas al artículo 27 constitucional en el municipio de Valle Nacional, Oaxaca.". En Torres, G. y Appendini, K. (Coord.). *La regulación imposible: (I)legalidad e (I)Irregularidad en los mercados de tierras en ejidos y comunidades en México del siglo XXI* (371-431), México: Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales (CEDUA), El Colegio de México/CIESAS.
- de Teresa, A. P. (2015). "Fronteras interiores: desarrollo regional y resistencia en la cuenca del Papaloapan, Valle Nacional-Tuxtpec (1930-2015)", Proyecto de investigación, Departamento de Antropología, UAM-Iztapalapa.
- Harvey, D. (2005). El nuevo imperialismo. Acumulación por desposesión, *Herramienta* (29).
- Hinkelammert, F. y Mora, H. (2009). Por una economía orientada hacia la reproducción de la vida, *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* (33), 39-49.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (1996). *División Territorial del Estado de Oaxaca de 1810 a 1995, Tomo I*, México: INEGI,



- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2008). *Resultados del IX Censo Ejidala nivel estatal*, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (1970). *Censo de Población y vivienda de 1970*, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2010). *Perfil sociodemográfico. Estados Unidos Mexicanos. Censo de Población y Vivienda 2010*, México: INEGI c2013.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2013). *Estadísticas históricas, Censo de 1900*, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2013). *Perfil sociodemográfico. Estados Unidos Mexicanos. Censo de Población y Vivienda 2010-2013*, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (1970). Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *IX Censo General de Población 1970*, Resultados del IX Censo Ejidala a nivel estatal, México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2010). *Censo de Población y Vivienda, 2010*, México: INEGI.
- Kourí, E. (2017). La promesa agraria del artículo 27, *Revista Nexos* (470) <http://www.nexos.com.mx/?p=31269>.
- Mackinlay, H. (1996). "La CNC y el Nuevo Movimiento Campesino (1989-1994)". En de Grammont, H. (Coord). *Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano* (165-238), México: Instituto de Investigaciones sociales de la UNAM/Plaza y Valdés.
- Morales, A. (2015, 24 de setiembre). Con más inversión de empresas privadas buscan expandir el cultivo de stevia en la región, *Canal TVBus*, <https://www.youtube.com/watch?v=g-mzg2arORO>.
- Pérez Castañeda, J. C. y Mackinlay, H. (2015). ¿Existe aún la propiedad social agraria en México?, *Polis* 11 (1), 45-82.
- Procuraduría Agraria (2008). *Glosario de términos jurídicos-agrarios 2008* México: Rojo.

- Ramírez Gómez, A. (2001). Las comunidades indígenas: entre la Ley Indígena y la Ley Agraria. Avances del Procede en comunidades del Valle de Oaxaca 1996-2001, *Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria* (18), 147-178.
- Ramírez Gómez, A. (2002). Conflictos agrarios y el Procede: una propuesta para la atención de conflictos de límites, *Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria* (21), 211-236.
- Registro Agrario Nacional (2005). “Diagnóstico de los núcleos agrarios de Valle Nacional”, Oaxaca, Registro Agrario Nacional (RAN), mimeo.
- Robinson, William I. (2016). *América Latina y el capitalismo global. Una perspectiva crítica de la globalización*, México: Siglo XXI.
- Robles Berlanga, H. M. (2008). Saldos de las reformas de 1992 al Artículo 27 constitucional, *Estudios agrarios, revista de la procuraduría agraria* (38), 131-150.
- Serrano Candela, T. y de Teresa, A. P. (2005). “Cronología de Valle Nacional”, Reporte de investigación del Proyecto: *Fronteras interiores: desarrollo regional y resistencia en la cuenca del Papaloapan, Valle Nacional-Tuxtepec (1930-2015)*, Departamento de Antropología, UAM-Iztapalapa.
- Tamayo, J. L. y Beltrán, E. (Editores) (1977). *Recursos naturales de la cuenca del Papaloapan*, Vol. 1, México: Comisión del Papaloapan, Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables.
- Trees for Life (s/f), “Trees for Life International, Moringa Tree”.  
<http://www.treesforlife.org/our-work/our-initiatives/Moringa>.
- Warman, A. (1996). La reforma al artículo 27 constitucional, *Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria* (2), 9-25.
- Wunder, S. (2006). *Pagos por servicios ambientales: Principios básicos esenciales*, México: CIFOR.

## Archivos consultados

- AGA Archivo General Agrario
- AGA-C Archivo General Agrario, sede Clavijero
- AGEO Archivo General del Estado de Oaxaca

DOF Diario Oficial de la Federación

POGEO Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca

RAN Registro Agrario Nacional