

El derecho a la tierra y la participación  
para mujeres y jóvenes rurales:  
la agenda pendiente de la política  
agraria en México

Gabriela Torres-Mazuera

RESUMEN EJECUTIVO



# El derecho a la tierra y la participación para mujeres y jóvenes rurales: la agenda pendiente de la política agraria en México

## RESUMEN EJECUTIVO

Gabriela Torres-Mazuera, CIESAS

## Contenido

Introducción .....	3
1. El pacto patriarcal de la reforma agraria (1915-1992) .....	4
2. Sucesión de derechos e incertidumbre jurídica para las mujeres y jóvenes rurales .....	6
3. La conversión de la tierra agrícola en bien inmueble .....	8
4. Asambleas ejidales: el desafío a la participación democrática .....	9
5. Recomendaciones .....	11
5.1 Reformas a la ley agraria para garantizar la inclusión de las mujeres y jóvenes a las tierras ejidales y su participación .....	11
5.2 Propuesta de programas nacionales .....	13
Referencia bibliográfica .....	14



Este informe tiene por objetivo visibilizar la exclusión histórica de las mujeres y jóvenes rurales a la tierra bajo propiedad ejidal y comunal, así como a la participación con voz y voto en las asambleas de ejidos y comunidades, órganos de autoridad máxima con control sobre la mitad del territorio nacional.

Como se describe a partir de testimonios de mujeres y jóvenes de ejidos y la literatura académica sobre el tema, la falta de derechos agrarios no se corresponde con una ausencia de deberes, por el contrario: mujeres y jóvenes rurales realizan actividades fundamentales para la reproducción de sus hogares y comunidades. En muchas regiones de México marcadas por una intensa e histórica migración masculina, las mujeres han sido quienes cuidan, no solo a las infancias y adultos mayores, sino también a las tierras y los recursos, en particular el agua.

El informe revela además cómo la situación de exclusión de mujeres y jóvenes se ha agravado en las dos últimas décadas frente a procesos de privatización y mercantilización de las tierras ejidales y comunales, legalizados en 1992, con la misma reforma constitucional que dio fin a la redistribución y restitución de tierras.

Este trabajo se pretende como una crítica a la política agraria mexicana contemporánea, desde los aportes del feminismo de la igualdad y los movimientos sociales que reclaman equidad entre mujeres y hombres, equidad intergeneracional y justicia socio-ambiental. Nuestra reflexión se propone incidir en la justificación que dio origen a la propiedad ejidal y comunal y, más ampliamente, a la propiedad como institución moderna en México, y contribuir al debate necesario sobre la vigencia y validez del principio de función social de la propiedad ejidal y comunal y el modelo de familia agraria que justificó la exclusión de las mujeres como titulares de derechos agrarios durante el largo proceso de reparto agrario.

Este trabajo está conformado por cinco apartados. Comenzamos por una breve introducción histórica al largo proceso de redistribución y restitución agraria en México (1915-1992) y continuamos, en una segunda parte, con un análisis desde la perspectiva de las mujeres y jóvenes a la reforma legal de 1992, la nueva Ley Agraria (1992) y el programa de certificación agraria (PROCEDE). La tercera parte la dedicamos a analizar los retos que enfrentan las mujeres rurales e indígenas en cuanto a la sucesión de derechos agrarios; su principal vía de acceso a la tierra. En el cuarto apartado analizamos los procesos de privatización y mercantilización de las tierras ejidales, parcelas, tierras de uso común y parcelas colectivas de las mujeres (reconocidas en la Ley Agraria como Unidades Agrícolas e Industriales de las mujeres), considerando sus efectos sobre las mujeres y jóvenes rurales con y sin acceso formal a la tierra y las respuestas que ambos grupos han dado frente a tales procesos. En un quinto apartado describimos los desafíos a la participación de mujeres y jóvenes en las asambleas ejidales y los órganos de representación ejidal (comisarías ejidales). Finalmente, concluimos con un conjunto de recomendaciones.



# 1. El pacto patriarcal de la reforma agraria (1915-1992)

La reforma agraria mexicana (1915-1992) estuvo basada en un modelo patriarcal de familia (“la familia agraria”), el cual estableció una distinción entre las actividades productivas y las reproductivas de los hogares, y trazó una diferenciación jerarquizada entre los integrantes del hogar. Reconoció a un solo “jefe de familia”, el hombre de la casa, con derechos exclusivos y la subordinación de las mujeres cónyuges, así como a los hijos e hijas.

La “familia agraria” fue un modelo ideal siempre en disonancia con la realidad social que sin embargo incidió sustancialmente en las familias reales al privilegiar a los hombres como sujetos de derechos. También fue un mecanismo de legitimación del poder masculino en la medida en que los hombres, ejidatarios o comuneros se convirtieron en los principales proveedores económicos de sus hogares, con autoridad al interior de ejidos y comunidades, así como en el ámbito familiar.

Por diferentes razones la familia agraria está hoy en crisis, no obstante, sigue rigiendo las relaciones de propiedad en ejidos y comunidades. Cambios sociodemográficos, como el decrecimiento en las tasas de fecundidad, el envejecimiento de ciertos grupos sociales, como los ejidatarios y comuneros; las migraciones transnacionales y pendulares, así como el decrecimiento de la población económicamente activa inserta en actividades agrícolas, la revaloración de las tierras para otros fines diferentes a la agricultura y los cambios en expectativas de vida de las personas rurales, son aspectos fundamentales que deberían conllevar a un replanteamiento de la propiedad ejidal y comunal como institución. No



obstante, la Ley Agraria, los funcionarios agrarios y buena parte de los sujetos agrarios continúan reproduciendo el estereotipo de la familia agraria como unidad de producción-consumo campesina.

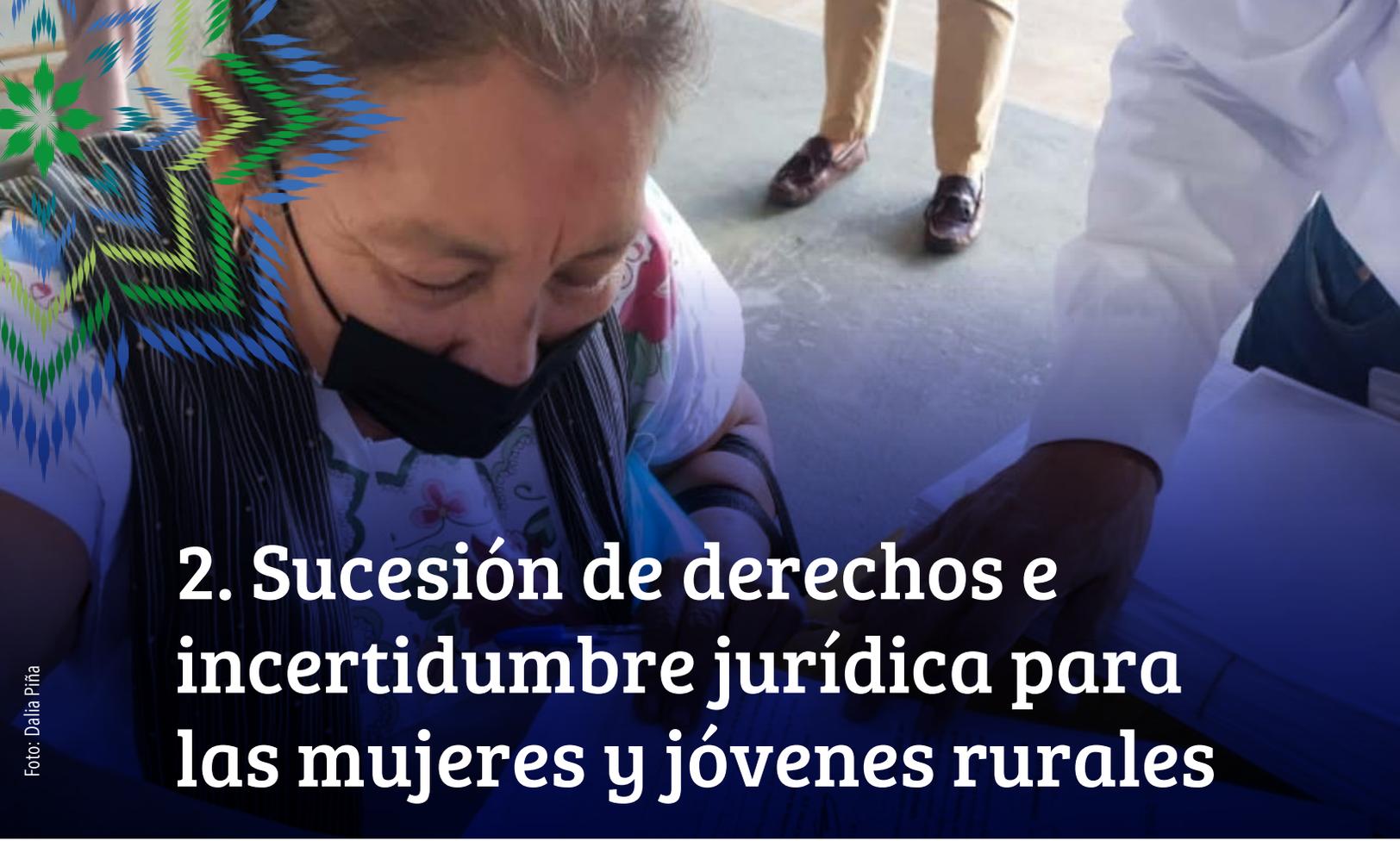
En 1992 fue promulgada una nueva Ley Agraria (1992) que instauró una concepción de la tierra ejidal como bien inmueble. A partir de la regularización de las parcelas ejidales, que desde 1992 pueden ser enajenadas, así como la expedición de certificados agrarios, los ejidatarios se sienten dueños de la tierra y declaran que son solo ellos quienes deciden sobre ésta (Arias, 2009, 201; Vázquez, 2017; Torres-Mazuera, 2019). Esta concepción representa un fuerte cambio de mentalidad respecto al modelo de familia agraria y la justificación inicial de la propiedad ejidal y comunal, de acuerdo con la cual, la tierra como recurso económico y como herencia tenía un valor clave para una economía familiar basada en la agricultura y era un patrimonio familiar (Arias, 2009, 35).

Bajo el marco legal de corte neoliberal de los años 1990, los ejidatarios ya no tienen obligaciones hacia el ejido, tampoco hacia su familia ni hacia su comunidad o la sociedad en su conjunto.

Hasta la fecha, en México no existe algún mecanismo específico que promueva la titulación conjunta o priorice la titularidad de la tierra para las mujeres (Deere, 2017). La Ley Agraria ignora, además, los derechos de las mujeres en caso de divorcio o separación, ya que solo les permite conservar sus derechos agrarios cuando ellas son las titulares, pero no les da ningún derecho sobre las tierras parceladas, de uso común o de asentamiento humano, encapsuladas en un solo “derecho agrario” cuando este se encuentra a nombre del cónyuge ejidatario (Baitenmann, 2007).

Hasta la fecha las mujeres rurales son excluidas en aquellos ejidos que deciden ampliar el padrón de ejidatarios, facultad que tiene la asamblea desde 1992.

A pesar de la patente feminización de la agricultura, en la actualidad únicamente el 25% de las personas ejidatarias son mujeres. La cifra no es mucho mejor para los poseionarios y avecindados (29% y 31% respectivamente).



## 2. Sucesión de derechos e incertidumbre jurídica para las mujeres y jóvenes rurales

Hoy en día la mayor parte de las mujeres que son ejidatarias, lo hicieron por la vía de sucesión de derechos. Este trámite demanda un alto gasto de tiempo y recursos para las mujeres rurales y está limitado por un sinnúmero de barreras. Entre estas se encuentran las barreras de información, las barreras geográficas (distancia de las oficinas) y las barreras económicas. Muchas personas herederas de derechos agrarios se desmotivan, y en ocasiones abandonan el trámite, cuando se enfrentan a estos obstáculos.

La consecuencia de las dificultades y desinformación en torno a la sucesión de los derechos es una de las razones por las cuales existe, hoy en día, una fuerte desactualización registral de los núcleos agrarios —en particular de los padrones de sujetos agrarios— derivada de los trámites pendientes en la transmisión de los derechos de ejidatarios fallecidos.

La sucesión inconclusa de los derechos agrarios significa incertidumbre jurídica para mujeres y jóvenes rurales.

Debido a las relaciones de poder al interior de los ejidos y comunidades, la sucesión de derechos no garantiza siempre el acceso a la tierra ni a la participación en la asamblea para las mujeres. De acuerdo con Vázquez (2001), en muchos contextos indígenas y rurales, las mujeres solo fungen como “puentes” en la transmisión de derechos agrarios entre hombres. Además, los patrones de herencia de las tierras ejidales y comunales están determinados no solo por la Ley Agraria, sino por los usos y costumbres



locales que, en términos generales, han priorizado al hijo varón mayor o menor en la herencia de los derechos agrarios (Arias, 2009; Lazos-Chavero & Jiménez-Moreno, 2022; Vázquez, 2001).

Las normas locales juegan un rol, en ocasiones, más importante que la Ley Agraria; también determinan fuertemente la posibilidad que tienen las mujeres ejidatarias de beneficiarse del derecho agrario.

La estructura patriarcal de ejidos y comunidades se hace presente de diferentes maneras. En su investigación en un ejido mestizo de Veracruz, Verónica Vázquez (2001) observó que las mujeres hijas o esposas de los ejidatarios accedieron a la tierra solo como prestanombres para acumular tierras dentro de la misma familia, pero no eran dueñas de facto de las tierras ni de lo que crecía o se criaba en ellas. Este caso muestra que la inclusión de mujeres como ejidatarias y titulares de certificados parcelarios, no es equivalente al empoderamiento de las mujeres campesinas y rurales.



### 3. La conversión de la tierra agrícola en bien inmueble

Los ejidatarios hombres, deciden hoy en día sobre el futuro de las tierras ejidales (de uso común y parceladas) con poca o nula consulta a sus familias, especialmente a sus esposas, concubinas e hijas. En Yucatán, una región donde la privatización de las tierras colectivas se convirtió en práctica habitual, las mujeres fueron excluidas y despojadas de la tierra, su único patrimonio familiar.

Si bien la Ley Agraria prevé la constitución de parcelas colectivas para las mujeres, jóvenes y niños del ejido, existe un desinterés por parte de las asambleas ejidales, así como de los visitadores agrarios para conformarlas. Esta constatación nos obliga a preguntarnos hasta qué punto la tierra agrícola para su producción colectiva es una demanda de las mujeres rurales mexicanas en la ausencia de apoyos a la producción agropecuaria.

Existen no obstante notorias resistencias femeninas contra la privatización, mercantilización y despojo de la tierra ejidal. Las movilizaciones en contra de las ventas de tierras, y sobre todo contra la implementación de megaproyectos en tierras de ejidos y comunidades, tiene en muchos casos a las mujeres y jóvenes como protagonistas. Su exclusión histórica en la toma de decisiones sobre las tierras, que también son territorio, las ha llevado a variados actos de resistencia como dan cuenta un conjunto amplio de investigaciones sobre el tema.



## 4. Asambleas ejidales: el desafío a la participación democrática

Foto: Gabriela Rangel

El modelo de “familia agraria” fue el origen de una “ciudadanía agraria” excluyente de las mujeres que sin “derechos agrarios” fueron excluidas de la toma de decisiones de las asambleas ejidales y comunales, así como del acceso a programas de gobierno dirigidos al reparto agrario y al desarrollo agropecuario. Esta exclusión justificada en estereotipos de género se naturalizó como lo refiere una de las mujeres entrevistadas para este informe:

Ahora ya podemos participar, antes nuestras madres no tuvieron oportunidad ni de ser ejidatarias, a nosotras ya nos tocó un poco más, pero siempre se acostumbró a que fuera un hombre, el padre o el hijo mayor al que se le dejaba la tierra que se tenía.

No obstante, para muchas mujeres ejidatarias participar en una asamblea ejidal es una experiencia intimidante. Las asambleas generales en muchos ejidos del país convocan a una buena parte de los hombres de un poblado que, en la actualidad, son en su mayoría adultos mayores, quienes por años se han reunido periódicamente en la casa ejidal para discutir sobre algún asunto del ejido. En estos espacios masculinizados, las dinámicas de participación generalmente están muy establecidas y son excluyentes de mujeres y jóvenes.

En 2017 únicamente 2.5% de los 32 mil comisariados ejidales eran presididos por mujeres. Las mujeres electas como representantes de la asamblea ejidal enfrentan diversas dificultades derivadas de las



estructuras patriarcales de hogares y comunidades. Entre estas destacan los problemas familiares por desatender las labores del hogar que se atribuyen exclusivamente a las mujeres (cocina, cuidar a los hijos, limpiar la casa); las críticas por parte de familiares por ocupar un cargo ejercido históricamente por hombres; la falta de conocimientos sobre los asuntos del ejido y relativos al derecho agrario, lo cual les genera inseguridad en el pleno ejercicio de sus cargos y, finalmente, la falta de apoyo por parte de los funcionarios agrarios para los trámites y diligencias que deben realizar como representantes de los ejidos (Rojo, et.al. 2016, 268, 274).

En 2016, la Ley Agraria fue reformada en su artículo 37 para establecer la paridad de género en los órganos de representación ejidal o comunal. A partir de entonces, la Ley establece paridad de género en los puestos de elección para integrar al comisariado ejidal y el consejo de vigilancia, “no más del sesenta por ciento de candidatos de un mismo género”. No obstante, este criterio no se cumple. En 2021, del total de integrantes de los órganos de representación vigentes e inscritos en el RAN solo el 21% eran mujeres. La paridad de género en los órganos de representación es una ley en papel, sin aplicación en la vida de los ejidos y comunidades.

A fin de lograr inclusión y equidad entre hombres y mujeres, jóvenes y ancianos, es preciso un conjunto de reformas puntuales a la Ley Agraria, así como programas nacionales con presupuesto suficiente, dirigidos a los núcleos agrarios que permitan la inclusión de mujeres y jóvenes a la tierra y los órganos de gobernanza ejidal y comunal.



Foto: Claudia Cob

## 5. Recomendaciones

### 5.1 Reformas a la ley agraria para garantizar la inclusión de las mujeres y jóvenes a las tierras ejidales y su participación

- a) Armonizar la Ley Agraria con el Código Civil a fin de reconocer la jefatura doble de los hogares rurales, así como la responsabilidad compartida en la administración del patrimonio familiar.

**Justificación:** El reconocimiento de la doble jefatura es una vía para trascender el enfoque patriarcal de la familia agraria con una sola cabeza de familia que generalmente es el hombre.

- b) Reconocer el derecho a la prescripción positiva sobre parcelas ejidales a cargo de mujeres (cónyuge o madre de ejidatario/comunero).

**Justificación:** En contextos de fuerte migración sobre todo de hombres, las mujeres son las responsables de las parcelas y tierras usufructuadas para la producción agrícola (en muchos lugares fungen como “mandatarias” y asisten sin voz ni voto a las asambleas). Aunque son las mujeres las responsables de las parcelas o el derecho agrario, estas no tienen derechos formales sobre las tierras ni participación en las asambleas.



- c) **Establecer la divisibilidad del derecho agrario cuando se trata de la transmisión de derechos vía la herencia, a fin de reconocer los diferentes patrimonios encapsulados en un solo “derecho agrario” y dar acceso a diferentes sujetos de derechos con posibilidades de titulación conjunta, o como patrimonio familiar.**

**Justificación:** La Ley Agraria dio libertad en términos de herencia al ejidatario (la libertad de elegir a quien se prefiera como sucesor del derecho), sin embargo y en contraste con el código civil la propiedad ejidal, es indivisible. El derecho agrario contiene diversos derechos que implican varios tipos de tierras con distintas valoraciones económicas, sociales y ambientales, para diferentes personas que forman parte de las unidades domésticas y las comunidades. Frente a esta constatación la propuesta es que se permita la divisibilidad del derecho agrario para reconocer la transmisión separada de la parcela, las tierras de uso común y los derechos de acceso a las tierras de asentamiento humano.

- d) **Establecer opciones para la sucesión de los derechos parcelarios, y los derechos sobre las tierras de uso común.**

**Justificación:** Abrir posibilidades en la transmisión de derechos que den acceso a las mujeres. Para ello se propone la posibilidad de asignación y titulación conjunta de las parcelas certificadas. También se propone la titulación de las tierras de uso común como patrimonio familiar. Finalmente, es fundamental reglamentar la titulación conjunta de hombres y mujeres a los solares urbanos en ejidos y comunidades donde se regularizan con programas de gobierno, de los derechos de propiedad sobre asentamientos humanos.

- e) **Inclusión de los nietos en la lista de sucesión.**

**Justificación:** Cuando el ejidatario muere intestado la Ley Agraria establece un orden de prelación, donde la primera es la esposa, seguida por la concubina y los hijos. Los nietos no son considerados. Es preciso que se considere en la lista de sucesión a los nietos y nietas.

- f) **Regular correctamente la Unidad Agrícola e Industrial, en la parcela escolar y en la parcela de la juventud.**

**Justificación:** Estas parcelas son una oportunidad para crear inclusión de mujeres, jóvenes y niños de los núcleos agrarios históricamente excluidas a las tierras ejidales y comunales. Su regulación se encuentra en los artículos 70, 71 y 72 de la Ley Agraria, sin embargo estas parcelas están mal reguladas dado que no se define su organización interna, su administración, ni la obligación de las asambleas generales de ejidos y comunidades para constituir las. Por otro lado, la participación prevista para las mujeres con acceso a estas parcelas es muy limitada, correspondiendo a un solo voto que en la práctica no se toma en cuenta.



- g) **Establecer la obligación de las asambleas ejidales para definir planes de ordenamiento territorial sobre las tierras de uso común.**

**Justificación:** Esto con el objetivo de visibilizar sus diferentes usos y “servicios” socio-ecológicos de las tierras de uso común; facilitar, restituir y normar el acceso a los recursos comunales para los vecindados y pobladores, como el acceso a la leña, la conservación de mantos acuíferos, áreas de reforestación comunitaria, etcétera.

## 5.2 Propuesta de programas nacionales

Las reformas legales no son suficientes, es fundamental establecer programas nacionales que impulsen la toma de conciencia a nivel local sobre la importancia y necesidad de un enfoque de propiedad agraria verdaderamente justo e igualitario. Asimismo, es preciso promover mecanismos efectivos para asegurar la equidad (más allá de las cuotas de género) de las mujeres en la titularidad, representación y usufructo de las tierras. Para ello proponemos lo siguiente:

- a) Asignación presupuestal en el RAN y la PA (40% del presupuesto total en programas) para el conjunto de programas que promueven el acceso equitativo para mujeres y jóvenes a las tierras y a la participación en ejidos y comunidades.
- b) Programa nacional de actualización de los padrones ejidales en coordinación con los registros civiles estatales. Este programa coordinado por visitadores agrarios y personal del RAN y Tribunales Unitarios facilitaría la actualización de los padrones ejidales y de documentos de identidad emitidos por registro civil necesarios para actualizar los derechos (actas de nacimiento, de matrimonio y de defunción). Este programa debe incentivar la participación de las mujeres y de las y los jóvenes rurales, apoyando y promoviendo el cambio generacional en los núcleos agrarios.
- c) Programa nacional de actualización de los órganos de representación ejidal y comunal con perspectiva de género. Estas acciones deben realizarse de manera coordinada por la PA y el RAN.
- d) Programa nacional para la constitución de la Unidad Agrícola e Industrial de la Mujer, parcela de la juventud y parcela escolar.
- e) Programa nacional para constituir la junta de pobladores con paridad de género, en cada núcleo agrario.



## Referencia bibliográfica

Arias, P. (2009). *Del arraigo a la diáspora. Dilemas de la familia rural*. México: Porrúa-CUSCH-UdG.

Baitenmann, H. (2007). The Archeology of Gender in the New Agrarian Court Rulings. En Baitenmann, H., Chenaut, V. & Varley, A. (Eds), *Decoding gender. Law and Practice in Contemporary Mexico* (180-196). New York: Rutgers University Press.

Deere, C. D. (2017). Women's land rights, rural social movements, and the state in the 21st century Latin American agrarian reforms. *Journal of Agrarian Change*, 17, 258–278.

Lazos-Chavero, E. & Jiménez-Moreno, M. (2022). Vulnerabilidades rurales a partir del envejecimiento entre nahuas del sur de Veracruz. *Trace*, 81,132-161.

Rojo Horta, J., et.al. (2016). Memoria y resultados del Encuentro Nacional de Mujeres Rurales, Indígenas y Campesinas, 2015. *Estudios Agrarios*, 61(22), 239-282.

Torres-Mazuera, G. (2019). ¿Tierras ejidales como mercancía o como territorio indígena? Intermediación legal y nuevas interpretaciones disonantes de la legislación agraria en el México contemporáneo. *Caravelle. Cahiers du monde hispanique et luso-brésilien*, 112, 95-108.

Vázquez García, V. (2017). Género y privatización de la tierra. Dominio pleno y derecho del tanto en Atenco, Estado de México. *Sociedad y Ambiente*, 13.

Vázquez García, V. (2001). Género y tenencia de la tierra en el ejido mexicano: ¿la costumbre o la ley del Estado? *Estudios Agrarios*, 18, 117-146.

