

## **Entre fábulas y la realidad, los ejidos y las comunidades con población indígena<sup>1</sup>**

**Héctor Robles Berlanga**

Cuando se aborda el tema de la propiedad de la tierra asociado a la población indígena comúnmente se utilizan conceptos, datos y descripciones que no siempre corresponden a la realidad. Con frecuencia se escuchan opiniones como las siguientes: los indígenas son los principales dueños de bosques y selvas; la forma de propiedad predominante, adecuada para los pueblos indígenas, es la comunidad; en la explotación de la tierra prevalece el bien común sobre el individual; el suelo es principalmente de uso general, no se asignan parcelas, y existe un criterio de equidad en la distribución de la tierra.

Los resultados obtenidos en la investigación “Características básicas de ejidos y comunidades con población indígena” permiten afirmar y precisar algunas de las aseveraciones que se han hecho con relación a la población indígena y la tierra. Por ejemplo, los datos indican que los núcleos agrarios con este tipo de población presentan formas particulares de acceder y aprovechar la tierra. Pero también permiten desechar varias de las afirmaciones que se hacen en esta materia, las cuales corresponden más a mitos que a realidades. Se puede concluir que en la conformación de los ejidos y comunidades con población indígena influyeron diferentes procesos que rebasan la condición étnica. Entre ellos resaltan el proceso revolucionario de 1910 y la dinámica del reparto de tierras: a causa de la presión social se distribuyeron las tierras tanto por regiones geográficas, como por la diversidad natural.

En este contexto surge la pregunta: ¿Cuáles son los elementos que se deben considerar para elaborar políticas de gobierno que permitan reconocer la nueva realidad de la población indígena rural? A continuación se presentan 11 puntos que,

---

<sup>1</sup> Los datos que aquí se presentan son resultado de la investigación “Características básicas de ejidos y comunidades con población indígena”, coordinada por Héctor M. Robles Berlanga y Luciano Concheiro Bórquez, y publicada en el libro *Entre las fábulas y la realidad, los ejidos y las comunidades con población indígena*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, 2004.

considero, deben ser tomados en cuenta, sin que ello signifique que son conceptos acabados y, mucho menos, únicos.

**1. Una política diferenciada y focalizada.** Más que una condición de similitud, los ejidos y las comunidades con población indígena reflejan una diversidad que se expresa en la composición de los núcleos agrarios, en la disponibilidad de recursos naturales, en sus formas de explotación, en su lengua y su problemática agraria, por mencionar algunas características. Es decir, su riqueza está en su multiplicidad étnica y agraria.

**2. Una política que reconozca el papel de los indígenas en la vida nacional.**

La importancia de la población indígena va más allá de su expresión demográfica. Este sector representa aproximadamente 10 % de la población nacional, en cambio, participan en 22.9 % de los ejidos y comunidades del país y son dueños de 28 % de los bosques y la mitad de las selvas que existen en la propiedad social. Además, los municipios que habitan son considerados captadores de agua, dado que producen importantes volúmenes de agua como resultado de altas precipitaciones. En síntesis, como propietarios de la tierra y de ciertos recursos naturales, tienen una importancia relativamente mayor que aquella referida sólo a la población. Social y políticamente, en la relación a la tenencia de la tierra, los núcleos agrarios con población indígena tienen más presencia a nivel nacional.

Es necesario reconocer que existe una gran contradicción entre riqueza de recursos naturales y pobreza. No corresponde la riqueza de los recursos con las condiciones de vida de su población. Esta relación tendría que cambiar, no sólo para mantener en buenas condiciones a los bosques y las selvas, sino para permitir que el desarrollo económico del país se refleje en los pueblos indígenas.

**3. Una política que rebase el concepto abstracto de territorialidad.** Es muy común hablar de territorialidad, sin embargo, es muy difícil conceptualizarlo en la realidad. En los 1 115 municipios en donde se localizan los núcleos agrarios con población indígena existen 15 430 ejidos y comunidades, y sólo 6 830 tienen

población indígena, lo que representa 44.2 % del total. Asimismo, en cuatro de cada diez núcleos agrarios con población indígena existe menos de la mitad de sujetos con derecho a la tierra. Estamos hablando de que predomina una composición étnica diversa que requiere necesariamente del reconocimiento de los otros, los diferentes, y también de una fuerte proporción de indígenas sin tierra que viven en el medio rural.

**4. Una política que reconozca que los indígenas poseen la tierra bajo diferentes formas de propiedad.** Existe la idea de que la forma de tenencia de la tierra predominante entre los indígenas es la propiedad comunal, lo cual no es cierto. La propiedad de la tierra de los pueblos indígenas se puede dar en: nacional (terrenos nacionales o baldíos), privada, ejidal y comunal. Predomina la propiedad ejidal: ocho de cada diez núcleos agrarios con población indígena son ejidos y sólo existen dos comunidades.

También se cree que todas las comunidades agrarias están conformadas por población indígena; sin embargo, de las 2 162 comunidades que existen en el país, sólo 58.6 % cuenta con habitantes indígenas, el resto se conforma de mestizos. Esta situación se debe principalmente a las siguientes razones: Faltan disposiciones jurídicas que permitan llevar a cabo la titulación de terrenos de bienes comunales, especialmente por la dificultad que representa demostrar los derechos sobre la tierra y por la negligencia política. Pasaron 40 años, después de la promulgación de la Ley Agraria de 1915, para que se intensificara el reconocimiento de derechos de propiedad en las comunidades.

Igualmente un número importante de indígenas son propietarios privados. Lo anterior se puede observar en las regiones de: Zongolica, Veracruz; Sierra Mazateca, Oaxaca; Sierra Norte de Puebla; Amealco, Querétaro; y en algunos municipios de la huasteca hidalguense, como Atlapexco, San Felipe Orizatlán y Huazolingo,, por mencionar algunos casos.

La población indígena que tiene derechos sobre la tierra en ejidos y comunidades se concentra básicamente en seis estados: Chiapas, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Hidalgo y San Luis Potosí. En 25 entidades del país se identificó al menos un

núcleo agrario con este tipo de población. Incluso, en cuatro entidades del norte del país (Chihuahua, Sonora, Durango y Sinaloa) se localiza 21.3 % de la superficie total registrada como propiedad de la población indígena. Esta distribución necesariamente se refleja en las diferentes formas de organización y explotación de la tierra; de ahí que no se pueda afirmar que los núcleos agrarios con población indígena se identifican por una determinada forma de aprovechar la tierra.

**5. Una política que rebase el enfoque agrícola.** Una de las características más sobresalientes de los núcleos agrarios con población indígena es la disponibilidad de recursos naturales. Nueve de cada diez núcleos agrarios cuentan con algún recurso natural (pastos, bosques y selvas; piedra, grava y arena; materiales metálicos; servicios acuícolas y turísticos). Si bien se desconoce la calidad de los recursos, podemos afirmar que éstos podrían ser una posibilidad de desarrollo productivo para los grupos agrarios con población indígena. De ahí la importancia de intentar conocer en qué condiciones se encuentran dichos recursos naturales.

Una de las afirmaciones más comunes cuando se habla de los indígenas, es que donde habitan se encuentran los más importantes recursos naturales del país. De acuerdo con los resultados se podría decir que esta afirmación es en gran medida cierta, pues del total de núcleos agrarios con bosques y selvas que existen en México, el 28 % y el 50 %, respectivamente, se localizan en los ejidos y comunidades con población indígena. Se concluye así que la población indígena tiene un papel importante en el cuidado y desarrollo de los recursos naturales y la biodiversidad.

El país se caracteriza porque más de la mitad del territorio es árido y semiárido. Por el contrario, los núcleos agrarios con población indígena se localizan en municipios templados o calidos y con abundantes precipitaciones: 80.9 % de éstas son mayores a 500 milímetros anuales y la mitad mayores a los 1 000 mm. Por estas circunstancias, dichos municipios son considerados como captadores de agua, y en estas regiones se encuentran las principales presas generadoras de electricidad del país. De ahí la obligación que tenemos, como sociedad, de

preservar dichas condiciones naturales. Esto sólo puede ser posible con la participación de la población indígena.

**6. Una política que reconozca las prácticas individuales y las desigualdades internas de la población indígena.** Existe la percepción de que los núcleos agrarios con población indígena explotan sus recursos naturales en común y distribuyen los beneficios por igual. De acuerdo con los resultados, no sucede así. En dos terceras partes de los ejidos y comunidades predomina la explotación individual y, por lo tanto, los beneficios se distribuyen de manera individual. Esta afirmación deberá confrontarse con los mecanismos individuales y colectivos que establezcan los núcleos agrarios para el aprovechamiento de los recursos. Debemos reconocer que la explotación individual de los recursos se da en todo el campo mexicano, independientemente de su condición étnica.

Hablar de indígenas inmediatamente remite a una distribución equitativa de la tierra, lo cual significa que estos grupos no asignan derechos parcelarios entre sus miembros. Sin embargo, los datos señalan otro comportamiento: 30 % de sus tierras son parceladas y la desigualdad en la distribución de la tierra parcelada (Índice de Gini) es de 0.5983, indicador mayor que el nacional. Estos resultados muestran que muchos indígenas consideran importante tener derechos de propiedad de manera individual; sin que esto signifique el desconocimiento de la pertenencia a una comunidad o grupo. La desigualdad entre sus miembros no es ajena a esta población, y existe gran diversidad de usufructos de la tierra, por lo cual no se puede generalizar y hablar de características propias que la diferencien totalmente de las formas de aprovechamiento que el resto de la población hace de la tierra. Estas consideraciones deberían ser tomadas en cuenta cuando se habla y se quiere dar respuesta a los problemas y necesidades de la población indígena.

**7. Una política que rebase la percepción de que los indígenas sólo producen maíz, frijol y café.** Cuando se habla de la agricultura que practican los indígenas se hace referencia a su importancia en el cultivo del maíz y el frijol, y en algunos casos del café. Si bien esto es cierto, no deja de resaltar que el patrón se extiende

más allá de estos productos. En la información se identificaron 117 cultivos que son considerados de importancia, entre los que se encuentran cultivos industriales (café, caña de azúcar, algodón, cártamo, maguey); hortalizas (calabaza, papa, tomate, sandía, rábano); frutales (naranja, plátano, mango, limón, papaya), y especias (vainilla, pimienta, comino). Esta variedad tan amplia de cultivos nos obliga a considerar que la diversidad productiva también está presente en la agricultura indígena.

La mitad de los municipios con población indígena presenta condiciones climáticas húmedas y cálidas sin problema de heladas, lo cual representa amplias posibilidades de desarrollar la agricultura todo el año, no obstante que se caracteriza por sus bajos rendimientos. La poca productividad agrícola tiene que ver con la presencia de una orografía accidentada y con la baja calidad de los suelos (delgados y con pocos nutrientes). Por eso encontramos sistemas de producción que no se dan en otras regiones del país, como la agricultura de ladera y el sistema roza tumba y quema, que tiene entre sus características la de utilizar densidades bajas de semilla por hectárea.

**8. Una política que reconozca las diferentes actividades productivas.** El sistema productivo en los núcleos agrarios con población indígena tiene como característica dos elementos: el policultivo y la multiactividad. Es decir, la agricultura se basa en más de un cultivo, y sus estrategias económicas se encuentran diferenciadas en tanto que sus fuentes de ingreso provienen de más de una actividad económica: agricultura, ganadería, trabajo asalariado, remesas. En otras palabras, se comportan como empresas multisectoriales. Estas dos características podrían suponer estrategias de vida para disminuir los riesgos en caso de que bajen los precios o se afecten los cultivos por fenómenos naturales, pero también son situaciones que debe enfrentar la población por sus condiciones de marginación. En síntesis, no son el policultivo y la multiactividad una respuesta que trata de hacer más eficiente la unidad familiar, sino una solución a la poca rentabilidad de su actividad principal, que es la agricultura.

De esta manera, es preciso reconocer que los productores indígenas rurales, a diferencia de los años treinta en donde se dedicaban exclusivamente a la agricultura, ahora tienen una economía altamente diferenciada, con gran variedad de estrategias para la generación de ingresos familiares. Los hogares del medio rural se comportan a modo de empresas multisectoriales, cuyas exigencias van más allá de los enfoques de políticas monosectoriales tradicionales.

**9. Pasar de una política sectorial a una política multisectorial.** Las políticas del campo han sido fundamentalmente sectoriales. Es decir, han reconocido como su espacio privilegiado una entidad abstracta (el sector económico) y han supuesto implícitamente que el contenido de dichas políticas tiene que ver esencialmente con la producción primaria: la agricultura, la ganadería, la actividad forestal y la pesca.

Es curioso observar que, por ejemplo, los análisis clásicos de rentabilidad de los sistemas agrícolas toman como unidad básica la finca o el predio. Hoy sabemos bien que:

- a) Las actividades rurales están ligadas a una determinada dotación de activos productivos como tierra y agua; humanos como el nivel de educación; y sociales, como las formas de organización y las redes de solidaridad.
- b) El ingreso de una franja importante de actores rurales se integra crecientemente con fuentes extra-predio y no agrícolas.
- c) La articulación (o la falta de ella) de los mercados de productos, laborales y de capitales, constituye en sí misma una variable estratégica.

Todo lo anterior expresa la transición del ámbito sectorial al territorial, como espacio privilegiado de las políticas hacia el medio rural.

**10. Una política que reconozca la diversidad.** La pluralidad de las formas de organización indígena se expresa en varios sentidos. Por un lado, junto a las organizaciones de representación tradicional, la emergencia de un conjunto de

redes formales o informales en el hogar, en las comunidades y en la microrregión, lo cual provoca que los funcionarios públicos no sepan quiénes son sus interlocutores válidos. Por otro lado, la proliferación de instancias gubernamentales vinculadas con el medio rural (ministerios, agencias, comisiones), lo cual provoca, no pocas veces, que la sociedad civil se pregunte quién es el bueno.

Esta pluralidad nos obliga, por tanto, a definir no sólo cuáles son las funciones del gobierno en el ámbito de las intervenciones rurales, sino, muy especialmente, cuál es el nuevo mandato de los ministerios que inciden en el medio rural. Pero esta pluralidad también nos obliga a todos a definir cuáles son los derechos y las obligaciones de los actores indígenas en el diseño y la implementación de las políticas públicas.

Igualmente se deberán promover políticas que rescaten la tradición de la organización campesina indígena e incorporen los nuevos requerimientos para enfrentar con éxito la globalización. Por ello los productores del campo tendrán que ser capaces de generar sus propios organismos en torno a la comercialización, el financiamiento, la producción y la proyección de sus actividades.

**11. Una política que reconozca la problemática agraria.** De los 6 830 núcleos agrarios, 63.3 % tienen alguna controversia asociada a la tierra. Se tienen registrados 35 mil 219 asuntos problemáticos. Destacan los conflictos por: límites de terrenos, controversias por sucesión, derechos ejidales y comunales, posesión de parcelas, acreditación de la calidad de ejidatario y motivos de servidumbre.

Se habla también de la importancia de atender a la población indígena, sin embargo, los datos muestran que sucede lo contrario. La regularización de la propiedad sólo ha atendido a seis de cada diez ejidos con población indígena y a una de cada diez comunidades. En términos de superficie sólo se ha regularizado 31.8 %, avance mucho menor que el registrado a nivel nacional, en donde se habla de poco más de 60 % de la superficie regularizada. El problema es aún más grave, dado que los conflictos por la tierra de impacto regional, involucran a la

población indígena de varios grupos étnicos (chimalapas, huicholes, purepechas, yaquis, etcétera).

Se considera que el ordenamiento de la propiedad sería la base para que los conflictos por los derechos de la tierra presentaran otra dinámica. Sin embargo, de acuerdo con los resultados derivados del trabajo, la regularización de los derechos agrarios no incide de manera importante. Tanto los ejidos y comunidades regularizadas como los que no lo están, presentan el mismo comportamiento en cuanto a su problemática agraria.

El mismo patrón de problemas por la tenencia de tierra entre núcleos agrarios regularizados y no regularizados, y la falta de aceptación de los certificados agrarios como garantía para obtener crédito por parte de los bancos, disminuye el posible impacto de los programas de ordenamiento de la propiedad. Resolver la problemática agraria con justicia y en corto tiempo es una condición necesaria para establecer bases que promuevan el desarrollo de los pueblos indígenas.

De la inmensa complejidad que en este trabajo apenas se ha esbozado, una sola certidumbre emerge con la fuerza de proposición básica: no existen fórmulas mágicas para enfrentar la problemática indígena. En el fondo, de lo que se trata es de establecer un nuevo trato para con esta población.