

# **INICIATIVA QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY AGRARIA, A CARGO DE LA DIPUTADA CARMEN PATRICIA PALMA OLVERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**

**Carmen Patricia Palma Olvera, integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Agraria, al tenor de la siguiente**

## **Exposición de Motivos**

### **1. Situación histórica de la mujer en el agro mexicano**

La cuestión agraria es sin duda un hecho histórico de suma relevancia en la constitución del Estado y de la nación mexicana. Esto debido a que resulta ser uno de los elementos esenciales en la composición material de la sociedad; por lo tanto, los procesos económicos, culturales y sociopolíticos de todas y cada una de las regiones del país están sujetos irremediamente a todo lo relacionado con la tenencia y usufructo de la tierra.

Por su parte, la situación en la que se ha desarrollado la organización y reconocimiento del derecho agrario a los pueblos indígenas, quienes, por ser habitantes originarios de los territorios y que posteriormente conformaron el grueso del campesinado, ha estado marcada por una serie de injusticias que a su vez devienen en el abandono, marginación y exclusión de este sector que socialmente se cataloga como un componente negativo y, que, representa en sí mismo, atraso, rezago y una desvalorización permanente. Situación que condena la vida de millones de mexicanos, mismos que se encuentran sujetos a condiciones adversas que les impiden alcanzar un bienestar real para sus familias y, por ende, para las comunidades a que pertenecen.

Así, el espacio físico adquiere un significado mayor para los pueblos agrícolas, pues no se trata solamente de una tenencia o en el peor de los casos, de una mera propiedad; sino por el contrario, es la posibilidad de su propia existencia, por lo cual, las prácticas, costumbres y relaciones sociales, así como las dinámicas que se desprenden de ello, quedan fundadas en referentes simbólicos que dan contenido y validez a los saberes de los pueblos y también a los individuos en su particularidad. Si bien, se trata de la fuente que garantiza su porvenir, no se reduce solamente a la cuestión jurídica ni tampoco a la económica, pues más allá de eso resulta la *conditio sine quo non* el problema agrario no podría ser resuelto de forma positiva, esto, para el conjunto de agentes que intervienen en dicho proceso.

En ese sentido, lo que se refiere específicamente a la relación de las mujeres con el agro, ha estado marcada por la sumisión en tanto explotación desmedida en comparación con la forma en la que los hombres enfrentan esta condición de marginalidad, puesto que, la estructura patriarcal de la asignación de roles y el sometimiento al trabajo no reconocido, ha invisibilizado en gran medida la función y el aporte significativo que ellas proporcionan en las tareas de mantenimiento, no solo del hogar, sino también, de las fases más arduas que conlleva la producción agraria, pues, no bastan las exhaustivas jornadas en el campo, además, se añaden las labores domésticas que históricamente se designan a las mujeres como si fuese esto una condena exclusiva de este género.

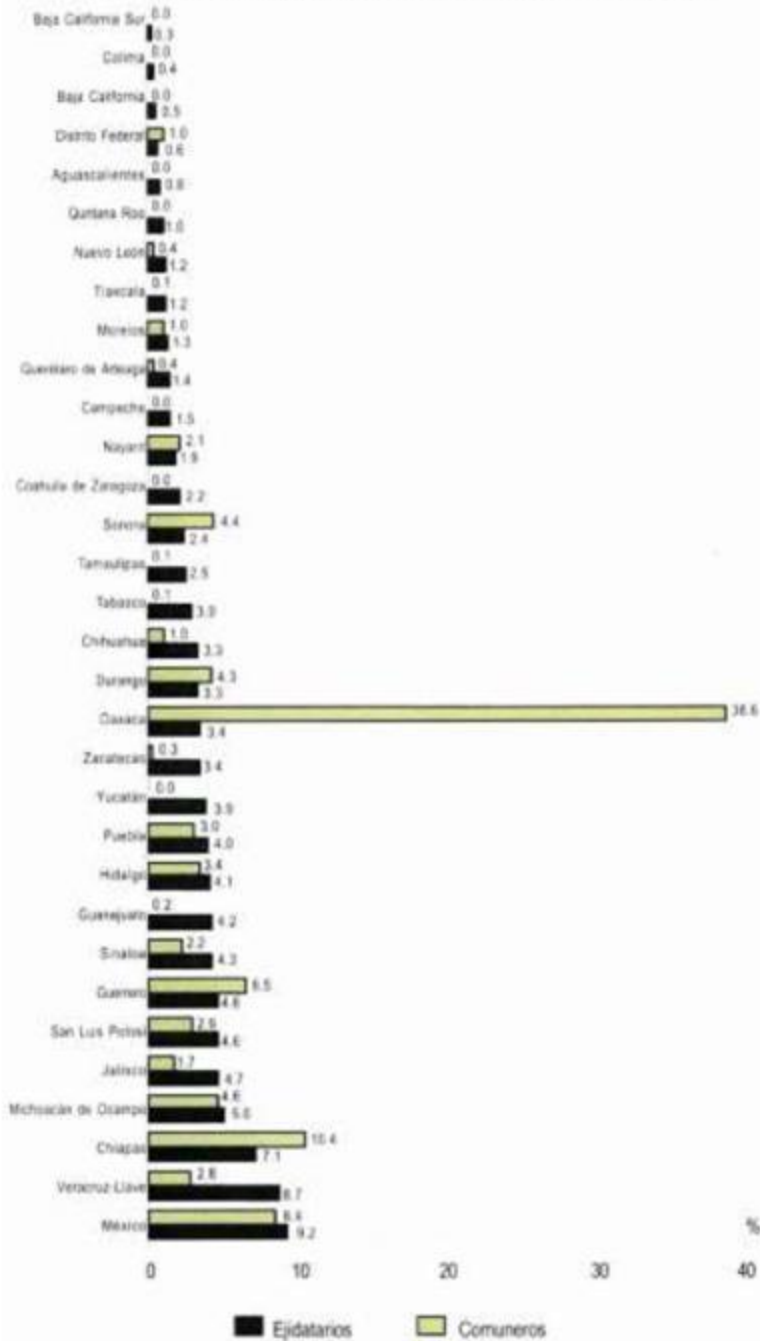
Asimismo, las distintas luchas y sublevaciones que el campesinado ha llevado a cabo a lo largo del desarrollo del Estado mexicano desde su formación, responden en absoluto, a la búsqueda de mejores condiciones de vida, así como también, del apoyo gubernamental para impulsar la producción agraria en el país, la cual se caracteriza por el casi nulo avance en cuanto a la modernización de las herramientas, métodos y tecnologías empleadas en el proceso productivo; esto independientemente de la naturaleza de los productos que se tratasen. El abuso de

poder; la imposición de condiciones de pobreza y pobreza extrema; la inexistencia de garantías en términos reales para los pequeños productores; la violencia ejercida durante el periodo dictatorial de Porfirio Díaz y; el descontento social generalizado, fueron los principales motivos por los que estallo la Revolución mexicana de 1910 en la que murieron millones de campesinos, mismos que sacrificaron sus vidas con el fin de alcanzar el reconocimiento legal por parte del Estado respecto a la tenencia de la tierra.

En ese contexto se inscribe la relación que existe entre las mujeres y el desarrollo, así como su pertenencia al campo mexicano, el cual se agudiza dado el mínimo reconocimiento jurídico, cultural, económico, social y político por parte del Estado, y, en general de la sociedad; en el entendido que, pese al reconocimiento legal a través del marco jurídico constitucional, las prácticas discriminatorias siguen siendo una constante. Esto es consecuencia innegablemente del carácter jerárquico de la dominación machista en la que se sustenta el núcleo familiar, mismo que se reproduce en todos y cada uno de los ámbitos a través de los cuales se desenvuelven los individuos.



**Gráfica 1. Distribuciones porcentuales de ejidatarios<sup>1</sup> y comuneros<sup>2</sup> beneficiados por entidad federativa a 2002**



<sup>1</sup> Con respecto al total de ejidatarios.

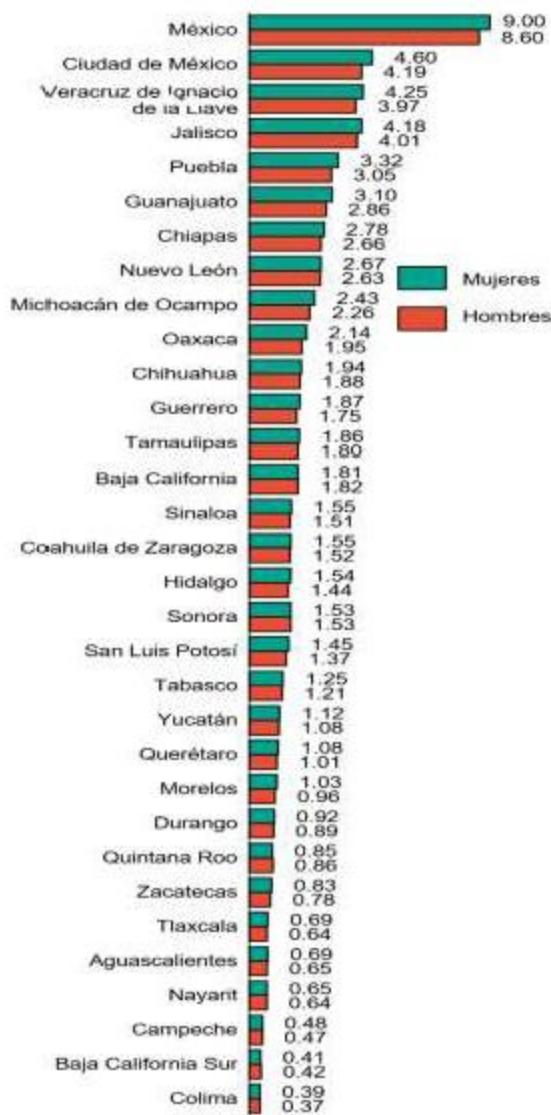
<sup>2</sup> Con respecto al total de comuneros.

FUENTE: RAN. Estructura de la propiedad social, enero del 2002.

Una vez que se comenzó el reparto agrario y se definieron las modalidades de la tenencia de la tierra; actualmente –dato estimado para 2002–, 53.2 por ciento de éstas corresponden a la propiedad social: ejidos (44 por ciento) y comunidades (9.2);<sup>1</sup> el resto está asignado a la propiedad privada, colonias y terrenos nacionales (gráfica 1). Ello cobra significado si consideramos que, en México, la población rural se encuentra formada por 24.4 millones de habitantes, situados en 196 mil localidades menores de 2 mil 500 habitantes a lo largo del territorio nacional; dichas comunidades se caracterizan por el hecho de vivir en paupérrimas condiciones, inclusive, inferiores a las de la población urbana. Cabe destacar que el grado de marginación no resulta

homogéneo: varía entre entidades federativas y grupos sociales, donde históricamente los estados del sureste presentan mayor rezago.

Así, la evolución jurídica en materia de derechos ejidales garantizados a las mujeres, ha presentado una evolución poco favorable, puesto que, la evidencia lo demuestra; partiendo de la legislación emanada del artículo 27 del constitucional de 1917 y varias décadas después, sólo se permitió que las mujeres solteras o viudas que tuviesen familia a su cargo, pudiesen ser consideradas para ser dotadas de tierra, así como el reconocimiento como poseedor legal y en consecuencia, como un agente agrario. Pero no fue hasta la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, que se estableció la equidad de género, carácter que en el marco normativo vigente aún se conserva y el cual en términos formales resulto un avance sustantivo; de facto los resultados fueron totalmente diferentes, puesto que no se han obtenido los objetivos esperados pues las prácticas sociales y culturales siguen siendo discriminatorios. La deficiente formación educativa, los altos índices de desnutrición, el acceso restringido a los bienes y servicios, así como a los préstamos, apoyos e insumos otorgados por el Estado dan cuenta y constatan la condición real de las mujeres en el campo mexicano.



Aunado a ello, es importante considerar los cambios en las tendencias de la composición que la población total del país por género ha presentado a partir de la década de los noventa, principalmente, esto con el objeto de establecer ciertos parámetros mismos que permitan captar las transformaciones que en materia no solo legislativa, sino también, en el proceso de empoderamiento de las mujeres se ha suscitado. Dicha situación es

indudablemente multifactorial por lo que las variables pueden dividirse en aquellas que causan un impacto directo como lo son: las dinámicas demográficas de cada región dadas por las tasas de natalidad y mortandad; los flujos migratorios y; los niveles de marginación, mientras que hay factores indirectos, pero no menos importantes, que están determinados por los sucesos políticos, el desarrollo económico y los patrones culturales; solo que estos fenómenos son de índole estructural y responden a la totalidad del devenir histórico a través del cual se ha materializado la sumisión de la mujer a un régimen preponderantemente patriarcal.

Los datos publicados en un trabajo realizado en 2018 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en coordinación con el Instituto Nacional de las Mujeres se muestra cómo en 1990 se comienza a dar un incremento en la población femenina sobre la masculina con un margen que si bien no es alto (gráfica 2),<sup>2</sup> si resulta relevante en la cuestión agraria pues el abandono del campo de los hombres que migran a Estados Unidos o al interior hacia los centros urbanos, es una de las causales por la cual las mujeres al quedar prácticamente abandonadas, tienen que fungir como proveedoras y administradoras del hogar sustituyendo en todos los ámbitos a los hombres. Por tanto, la población en la actualidad se constituye por 51.4 por ciento de mujeres y 48.6 de hombres, con 2.8 por ciento de diferencia aproximadamente; dicha población oscila en una edad de 14 a 25 años, lo que significa que el bono productivo en los años venideros es positivo, siempre y cuando el Estado al igual que la sociedad tengan la capacidad de canalizar y asegurar que este potencial se traduzca en una población económicamente activa que impulse el desarrollo productivo de la nación: siendo las mujeres quienes encabezan en estas transformaciones.

Por lo que se refiere a la situación a escala mundial, se estima que existen mil 600 millones de mujeres campesinas (más de la cuarta parte de la población), pero sólo 2 por ciento de la tierra es de éstas y reciben únicamente 1 por ciento del crédito para la agricultura.<sup>3</sup> En ese tenor, América Latina y el Caribe con base en los datos proporcionados por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la población rural asciende a 121 millones de personas, lo que equivale a 20 por ciento de la población. De esta cifra, 48 por ciento son mujeres (58 millones), quienes están expuestas hasta 12 horas diarias de trabajo, incluyendo la crianza entre otras muchas tareas. Se calcula, además, que de los 17 millones considerados como población económicamente activa, 9 millones son indígenas; conservan su lengua y se encuentran sujetas –en la mayoría de los casos– a una doble o a veces hasta triple discriminación, por el hecho de ser mujeres, pobres y pertenecientes a una etnia.<sup>4</sup>

## **2. ¿La transformación del marco jurídico y el reconocimiento legal de la mujer en el agro son suficientes?**

Es un hecho que, lo que refiere a la materia agraria en nuestro país, la figura en tanto presencia de la mujer como sujeto jurídico; ha sido de manera gradual, obstaculizada por la falta de voluntad del Estado, aunado a una estructura patriarcal que subsiste fuertemente en el sector rural. En el caso mexicano, el proceso y punto de partida a través del cual se crea la propiedad social, inicia formalmente con la expedición del decreto del 6 de enero de 1915, expedido por Venustiano Carranza -mismo que quedaría plasmado en el acta constitutiva de 1917-; en cuyo artículo 3º se dispuso que los pueblos que carecieran de ejidos o que no pudieran lograr su restitución, tendrían derecho a que se les dotará con el terreno suficiente para reconstruirlos.<sup>5</sup> Así, comenzó el reparto agrario como un proceso de asignación “gratuito” de la tierra.

Por su parte, la asignación y el reconocimiento legal de la posesión agraria que se efectuó en el territorio nacional –en el periodo comprendido de 1915 a 1992– han estado marcados por diversas dificultades, las cuales se presentaron con mayor problema al principio debido a la situación interna de inestabilidad social y política una vez concluida la Revolución armada de 1910, y, no se impulsó masivamente, sino hasta el sexenio en el que gobernó el general Lázaro Cárdenas del Río.

En ese sentido, tanto los principios, así como la normatividad aplicada y basada a su vez en los criterios generales para su realización, se tardó algunos años en tomar forma, siendo hasta las leyes de los años veinte

que se amplían y especifican distintos aspectos relacionados a la repartición de la tierra; entre ellos, la inclusión de las mujeres al reconocer su capacidad jurídica de posesión agraria, esto bajo ciertas restricciones o condicionamientos. Si bien la Ley de Ejidos de 1920 expedida bajo el régimen presidencial de Álvaro Obregón, marcó la pauta para la valorización del género femenino y el reconocimiento de la importancia del trabajo que realiza en el campo; no fue suficiente, sin representar un cambio sustancial para la situación que padecen miles de mujeres día a día. Como lo señala Arturo Warman, “La reforma agraria mexicana, ha tenido desde sus orígenes, un sesgo [machista]: Los hombres fueron considerados exclusivamente como sujetos de dotación agraria, y, sólo en caso de deceso, sus mujeres podían ser consideradas titulares de la tierra en condición de viudas”.<sup>6</sup> Esto a pesar de que el concepto de *justicia social* y, en particular, el de *justicia agraria*, deben ser entendidos como el derecho de los hombres y mujeres del campo para alcanzar mejores niveles de vida, esto en cuanto al bienestar de las familias a partir de las tierras otorgadas.

De tal manera, en la circular número 48 del 1 de septiembre de 1921 se contempló a las mujeres como sujeto con capacidad individual para obtener títulos agrarios; si y sólo sí, cumplían el requisito antes aludido, es decir, “ser mujeres ya sean solteras o viudas que tuviesen familiares que atender y, por ende, a su cargo”.<sup>7</sup> Así, esta primera ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, misma que puede considerarse en términos tanto formales, así como de facto, como una ausencia del principio de género, puesto que, las mujeres podían tener una posibilidad de acceso a la tierra bajo un principio restrictivo, en tanto de carácter impositivo, al quedar subsumidas sin reparo alguno, a la figura y autoridad masculina. Esto en la realidad se tradujo en la anulación del derecho agrario a las mujeres; tal y como quedó establecido a su vez en la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierra y Aguas de 1927, el Código Agrario de 1934, el de 1940 y 1942 respectivamente.

Por ejemplo, el Código Agrario de 1940 en los artículos 90 y 163, ratifica de forma expresa el sentido de dicha prescripción sobre tenencia de la tierra por parte de las mujeres, solo que en el artículo 139 se estableció que las ejidatarias perderían los derechos que tenían como miembros de un núcleo de población ejidal, exceptuando los adquiridos sobre los solares adjudicados en la zona urbanizada, una vez que cambiará su estado civil sí en su nueva situación familiar disfrutaban de parcela; acentuando aún más la condición de desventaja para las mujeres campesinas.

Hasta la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 no se retomó la cuestión referente al reconocimiento del Derecho sobre la tenencia de las tierras conferida a las mujeres. En el artículo 78, a diferencia de la legislación de 1940 en la misma materia, mediante la cual fue establecido que en el caso de que un ejidatario contrajera matrimonio o hiciese vida marital con una mujer que disfrute de unidad de dotación, se respetara la que corresponda a cada uno; señalando que, para los efectos de derecho agrario, el matrimonio se entendería en lo consecutivo como un acto jurídico celebrado bajo régimen de separación de bienes. Por tal motivo, se considera que el mayor avance sustancial se presentó hasta esta Reforma, en la cual también, a través del artículo 200 de la misma, dispuso que tendrían capacidad para obtener unidad de dotación por los diversos medios que dicha ley establecía; igualmente, el campesino que reuniera los siguientes criterios: ser mexicano por nacimiento, independientemente de su género, ya sea hombre o mujer mayor de dieciséis, o de cualquier edad si tuvieran a su cargo algún familiar.

Por su parte, el artículo 75 de la LFRA estipuló que los derechos del ejidatario sobre la unidad de dotación y, en definitiva, los correspondientes a los bienes del ejido al que pertenezcan, serían inembargables, inalienables y quedan exentos de cualquier tipo de gravamen, siendo inexistentes, además, los efectos jurídicos que contravengan este precepto. Por su parte, tales derechos, especifica el artículo subsecuente, no podrán ser objetos de contratos de aparcería, arrendamiento o cualesquiera que apliquen la explotación indirecta o por terceros, así como el empleo asalariado, quedando sin validez cuando se trate de una mujer que tenga un familiar a su cargo, incapacitada para trabajar directamente la tierra, por sus labores domésticas y la atención a los hijos menores que de ella dependieran, siempre y cuando viviesen en el núcleo de la población.<sup>8</sup> Asimismo, otra prescripción a favor de las mujeres fue lo dispuesto con el fin de coadyuvar a la integración de las mujeres

en las actividades productivas, al tiempo de desarrollar sus capacidades en el ámbito rural; para tal objeto, en cada ejido debía reservarse una superficie igual a la unidad de dotación, misma que estaría destinada al establecimiento de una granja agropecuaria y de industrias de la misma índole, ésta sería explotada de manera colectiva por las mujeres perteneciente al núcleo agrario, mayores a 16 años que no fuesen ejidatarias, denominada Unidad Agrícola Industrial para la Mujer.

Aunado a lo anterior, y, no menos importante, está lo referente al artículo 45 y lo que éste señala: todas las mujeres que gocen de derechos ejidales tendrán la facultad de contar con voz y voto en las instancias que corresponden a la toma de decisiones, las cuales resultaron ser por un lado las asambleas generales y, por el otro, los comisariados, así como en los consejos de vigilancia; en esta última instancia, cuentan con la posibilidad de ser elegibles para todo cargo. Es innegable, con todo lo expuesto hasta aquí, que, la situación de las mujeres con relación a su propia existencia y pertenencia al campo ha mejorado, o, por lo menos, no resulta tan hostil como hace cincuenta años; no obstante, la plenitud de ellas respecto a su desarrollo en el presente en tanto condición para el porvenir, es un tanto incierto y los obstáculos aún persisten ya que, la realidad del campo mexicano se agudiza dado la transformación de las dinámicas producto de la reconfiguración actualmente del patrón de acumulación. Como bien lo señala Elsa Almeida: el acceso a los derechos de propiedad han sido limitados y condicionados por prácticas sociales que imperan al interior de la familia y comunidades, al igual que en la aplicación de políticas públicas que se han mostrado indiferentes a la equidad de género, pues no han considerado las relaciones desiguales entre personas y grupos con capacidades diferentes al momento de exigir sus derechos.<sup>9</sup>

Para finalizar este apartado, es conveniente señalar que la modificación al marco jurídico de observancia general en materia agraria realizado en 1992, conservó el contenido y los alcances plasmados en 1971 en beneficio del género femenino; sin embargo, el contexto interno, regional y global que se suscitó en ese entonces marcó profundamente los procesos agrarios y las relaciones sociales que se desprendieron de ello. El preámbulo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que se formalizaría y entrará en vigor para 1994, supuso una apertura casi total del mercado interno a los productos y competencias que impusieron las economías tanto de los Estados Unidos como de Canadá, con lo cual los campesinos y los productores agroalimentarios nacionales fueron sometidos a condiciones adversas, pues el carácter de la propiedad social ejidal quedó susceptible de ser explotada para el goce del usufructo de su explotación por particulares, mineras y empresas transnacionales; mismas que fueron determinadas por los precios impuestos por las importaciones y la desvalorización de los productos provenientes del campo mexicano.

Consecuencia de esto, la expedición de la nueva Ley Agraria planteó dinámicas que en todos los sentidos causaron ruptura con las estructuras tradicionales, aunado a la concesión hecha a las sociedades mercantiles para poder ser propietarias de tierras rústicas; cambiando cualitativamente la situación del campesinado mexicano en general, y en particular, de las mujeres. De esta manera, el modelo económico trastocó directamente el marco jurídico, el sistema político y las relaciones sociales agrarias, en ese sentido, la poca garantía a la producción local caracterizada en algunas regiones –sobre todo, las del sureste– por el autoconsumo y, por falta de recursos materiales, humanos y técnicos que les permitan competir dentro del mercado, provocando con ello el abandono del ejido puesto que, los hombres adultos y jóvenes se ven obligados, como ya se mencionó, a migrar en búsqueda de mejores oportunidades de vida en mayor medida a Estados Unidos. Es un hecho desde luego que se ha avanzado en el reconocimiento y ejercicio de los derechos agrarios de las mujeres, cuestión que no se presenta de forma homogénea pues en las zonas que presentan un grado alto de marginación la realidad sigue siendo adversa; con lo que la **feminización de la tierra** es un proceso que apenas ha comenzado, mas no es algo concluido o que se haya materializado plenamente. Al 31 de diciembre de 2016, en el Registro Agrario Nacional tenían derechos reconocidos e inscritos 1 millón 124 mil 107 mujeres, que representan 22.47 del total. De ellas, 652 mil 701 son ejidatarias (58.06), 243 mil 232 son comuneras (21.64), 198 mil 472 son posesionarias (17.66) y 29 mil 702 son avecindadas (2.64).

Aún falta mucho por hacer en esta materia, especialmente en lo que se refiere a la potencialización y aprovechamiento de la etapa productiva de las mujeres en cuanto a rendimiento físico y mental, sumado a la canalización de programas y capacitaciones especializadas con el fin impulsar el campo y convertirlo en una posibilidad concreta para el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población rural. Esto es uno de los problemas fundamentales, pues, como ya se ha demostrado en un estudio,<sup>10</sup> uno de los mecanismos preferentes mediante el cual las mujeres adquieren los derechos agrarios y usufructúan la tierra es el de la herencia, adquiriendo los derechos las viudas de ejidatarios a una edad avanzada provocando que no se involucren directamente a las labores en la parcela, sino que lo hacen a través de familiares del sexo masculino o bien, las dan en arrendamiento o aparcería; siendo en realidad, un porcentaje muy bajo de mujeres que trabajan de forma activa y directa en el proceso de cultivo.

### **3. El empoderamiento de la mujer, así como su papel en los procesos productivos y de toma de decisiones en la actualidad**

Un hecho innegable es el avance que han tenido las mujeres en todos los ámbitos de la vida social, mismos en los que tras una larga serie de luchas por el reconocimiento de sus derechos, han penetrado con importante efectividad; esto pese a que aún siguen sometidas a una estructura jerárquica de índole patriarcal la cual retrasa y niega sus capacidades para asumir roles, funciones, cargos y actividades que, históricamente, son consideradas propias del género masculino. Esta situación representa una constante en la vinculación entre ambos sexos y la forma en la que se establecen a partir de ello determinadas relaciones sociales. El reconocimiento formal y de facto de sus posibilidades, genera en sí una tensión permanente dada la disputa por los espacios de influencia y poder político dentro de la colectividad, puesto que, por un lado, el carácter del modelo familiar tradicional se viene transformando radicalmente desde hace 50 años, pues, la mujer ya no está limitada a las tareas domésticas meramente, sino que, en la actualidad, es tal su desempeño que en muchos casos fungen como proveedoras del hogar y participan, además, en la toma de decisiones de suma importancia ya sea en la esfera de lo privado como también de lo público.

No obstante, esta realidad se concentra principalmente en los centros urbanos en donde se encuentran las principales fuentes de trabajo, las instituciones educativas y aquellas que contribuyen al bienestar de las personas. Mientras que, la situación respecto al campo en cuanto a los procesos rurales que le corresponden, es totalmente opuesta, pues la valorización social ha estado condicionada por un abandono y desconocimiento casi total; consecuentemente, la improductividad de dicho rubro ha obligado a que los hombres abandonen sus familias, comunidades y en el peor de los casos, el país. Esto en búsqueda de un mejor futuro, sin embargo, a lo largo de este proceso un porcentaje alto de aquellos ya no regresan a sus lugares de origen, situación que condiciona la subsistencia del núcleo familiar mismo que es asumido por las mujeres transitando con ello; a nuevas dinámicas y relaciones de producción, políticas y culturales.

Es un hecho, además, que la estructura homoparental perdió fuerza y permanencia como forma y contenido totalizador de los vínculos afectivos, así como maritales que establecen los individuos ya sea voluntariamente o como un requerimiento social. De tal modo, la supremacía que ejercía el hombre por ser el proveedor y jefe de familia se viene diluyendo notablemente, debido al ascenso de las mujeres en todos los espacios, instancias, instituciones y ocupaciones; consecuencia del empoderamiento de éstas en contra del régimen patriarcal al que han estado sometidas. Lo anterior, es sumamente significativo puesto que rompe con el paradigma mediante el cual se relega a la mujer únicamente a las labores domésticas y de crianza.

Ante esta realidad, el marco jurídico constitucional y las leyes secundarias que regulan todo lo relacionado con la materia agraria, no pueden permanecer obsoletas y arcaicas negando la nueva composición del conjunto de dinámicas que orientan el desarrollo del campo. El posicionamiento de las mujeres es un hecho que indica, en definitiva, la importancia como sustento definido en el mantenimiento de la familia y, por ende, de la comunidad; por tal razón, el acceso y posesión de éstas a la tierra tiene que alcanzar un estado de efectividad al



grado que su participación aunado al reconocimiento de su papel, sean garantizados a partir de los méritos obtenidos con base al trabajo y esfuerzo que en un momento dado presenten respecto a las labores agrarias tanto en términos económicos, así como políticamente. Por su parte, es fundamental considerar uno de los grandes problemas por los que atraviesa actualmente no sólo la sociedad mexicana, sino también, la humanidad en su conjunto; a saber, nuestro, lo referente al cambio climático y las acciones sustentables con el fin de revertir en la medida de lo posible, el impacto ambiental resultado de la actividad industrial, extractivista, y la contaminación que el consumo desmedido ha provocado.

Esto último se trata indudablemente, de un hecho que urge atender dado la gravedad del asunto. Consecuentemente, las políticas públicas relacionadas a la cuestión del cuidado de los recursos naturales; obliga a asumir responsablemente, el uso aunado al deshecho de todas y cada una de las mercancías que a lo largo de la vida generamos. Tan es así, que, desde comienzos del siglo XXI, se vienen impulsando una serie de proyectos que responden a esta situación, al igual que se ha presentado notablemente la valorización de la figura femenina en los procesos de subsistencia, considerándolas como un agente sustancial en el desarrollo de la producción agrícola. Así lo revela La Evaluación de Género y Desarrollo Sostenible en la Península de Yucatán, la cual es una iniciativa de la Oficina Regional de México, América Central y el Caribe y la Oficina Global de Género de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. Esta evaluación piloto incluyó a los estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán y complementa las bases de datos del EGI a nivel nacional. Asimismo, El Índice de Medio Ambiente y Género (EGI) es una herramienta que permite relacionar variables y establecer intersecciones entre género, medio ambiente y desarrollo sostenible. En su fase piloto incluyó a 73 países, y México obtuvo la posición 21 en el *ranking*. Los datos mostraron

- Insuficiencia de la información desagregada por sexo.
- Deficiente aplicación de los compromisos derivados de los acuerdos internacionales sobre género y ambiente en la mayoría de los países.
- Baja participación de las mujeres en los espacios de negociación intergubernamental sobre cambio climático, biodiversidad y desertificación.
- Predominio masculino en las posiciones de liderazgo.

El EGI planteó la necesidad de incrementar y mejorar los esfuerzos nacionales para reducir las brechas de género y avanzar hacia la igualdad entre mujeres y hombres a partir del análisis de la información, la creación de nuevas bases de datos, la difusión de conocimiento y la construcción de capacidades para mejorar el desempeño de cada país. Todo ello, en apego a los objetivos de la agenda global de desarrollo sostenible que se ha propuesto cumplir para el 2030 con 17 objetivos y 169 ambiciosas metas. Asegurando el acceso igualitario a la tenencia de la tierra y a la distribución de beneficios que coadyuven a lograr estos objetivos. En el mismo estudio, se plantea que: “Por ello, la tenencia de la tierra es un tema crítico, tanto para la sostenibilidad, como para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres; impacta varias dimensiones: derechos, recursos, usos y costumbres y medios de vida”.<sup>11</sup> Otro marco jurídico Internacional que salvaguarda la integridad de las mujeres, también es La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) constituye desde 1981 para el Estado Mexicano, un compromiso ineludible para establecer las políticas públicas de igualdad entre mujeres y hombres, y para enfrentar la discriminación y la violencia contra mujeres y niñas.<sup>12</sup>

En definitiva, el reconocimiento y el acceso de las mujeres a la posesión y usufructo de la tierra, aunados a los procesos productivos que corresponden a este ámbito, tienen que basarse en el principio de equidad, considerando, ante todo, el mérito de cada una de ellas a partir de su desempeño, trabajo, compromiso y responsabilidad para con su familia como para la comunidad de la que forma parte. Sí y solo así, podrá

erradicarse la discriminación, exclusión y abuso cometido sistemáticamente a lo largo de la historia; por lo tanto, la asignación de recursos por parte del Estado deberá estar sujeto a las capacidades, facultades, destrezas y resultados obtenidos por la mujer campesino, y no, por su sexo el cual define el género en el que es encasillada, representando esto último, la limitante real el desarrollo pleno de sí mismas.

#### **4. Cuadro comparativo**

Para mayor claridad sobre la propuesta efectuada se proporciona una tabla en donde se muestra la Ley Agraria en su redacción vigente, en contraste, con las modificaciones resultado del todo el análisis realizado.



## LEY AGRARIA

ACTUAL	PROPUESTA
<p><b>Artículo 6o.-</b> Las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal buscarán establecer las condiciones para canalizar recursos de inversión y crediticios que permitan la capitalización del campo; fomentar la conjunción de predios y parcelas en unidades productivas; propiciar todo tipo de asociaciones con fines productivos entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y cualquiera de éstos entre sí; promover la investigación científica y técnica y la transferencia de sus resultados entre todos los productores rurales; apoyar la capacitación, organización y asociación de los productores para incrementar la productividad y mejorar la producción, la transformación y la comercialización; asesorar a los trabajadores rurales; y llevar a cabo las acciones que propicien el desarrollo social y regionalmente equilibrado del sector rural.</p>	<p><b>Artículo 6o.-</b> Las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal buscarán establecer las condiciones para canalizar recursos de inversión y crediticios que permitan la capitalización del campo; fomentar la conjunción de predios y parcelas en unidades productivas; propiciar todo tipo de asociaciones con fines productivos entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y cualquiera de éstos entre sí; promover la investigación científica y técnica y la transferencia de sus resultados entre todos los productores rurales; apoyar la capacitación, organización y asociación de los productores para incrementar la productividad y mejorar la producción, la transformación y la comercialización; asesorar a los trabajadores rurales; y llevar a cabo las acciones que propicien el desarrollo social y regionalmente equilibrado del sector rural. <b>Todo ello, con estricto apego en perspectiva de género.</b></p>
<p><b>Artículo 7o.-</b> El Ejecutivo Federal promoverá y realizará acciones que protejan la vida en comunidad, propicien su libre desarrollo y mejoren sus posibilidades de atender y satisfacer las demandas de sus integrantes.</p>	<p><b>Artículo 7o.-</b> El Ejecutivo Federal promoverá y realizará acciones que protejan la vida en comunidad, propicien su libre desarrollo y mejoren sus posibilidades de atender y satisfacer las demandas de sus integrantes; <b>procurando en todo momento, la igualdad de oportunidades para eliminar así, toda relación de sujeción impuesta a priori y de manera arbitraria.</b></p>
<p><b>Artículo 15.-</b> Para poder adquirir la calidad de ejidatario se requiere:</p> <p>I. Ser mexicano mayor de edad o de cualquier edad si tiene familia a su cargo o se trate de heredero de ejidatario; y</p> <p>II. Ser vecindado del ejido correspondiente, excepto cuando se trate de un heredero, o cumplir con los requisitos que establezca cada ejido en su reglamento interno.</p>	<p><b>Artículo 15.-</b> ...</p> <p>I. Ser mexicano <b>o mexicana</b> mayor de edad o de cualquier edad si tiene familia a su cargo o se trate de heredero de ejidatario; y</p> <p>II. ...</p>
<p><b>Artículo 18.-</b> Cuando el ejidatario no haya hecho designación de sucesores, o cuando ninguno de los señalados en la lista de herederos pueda heredar por imposibilidad material o legal, los derechos agrarios se transmitirán de acuerdo con el siguiente orden de preferencia:</p> <p>I. Al cónyuge;</p> <p>II. A la concubina o concubinario;</p> <p>III. A uno de los hijos del ejidatario;</p> <p>IV. A uno de sus ascendientes; y</p> <p>V. A cualquier otra persona de las que dependan económicamente de él.</p> <p>En los casos a que se refieren las fracciones III, IV y V, si al fallecimiento del ejidatario resultan dos o más</p>	<p><b>Artículo 18.-</b> ...</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. A uno de los hijos del ejidatario <b>independientemente del sexo, y, de acuerdo a los méritos respecto a la productividad presentada dentro de la propiedad agrícola correspondiente;</b></p> <p>IV. ...</p> <p>V. ...</p>

<p>personas con derecho a heredar, los herederos gozarán de tres meses a partir de la muerte del ejidatario para decidir quién, de entre ellos, conservará los derechos ejidales. En caso de que no se pusieran de acuerdo, el Tribunal Agrario proveerá la venta de dichos derechos ejidales en subasta pública y repartirá el producto, por partes iguales, entre las personas con derecho a heredar. En caso de igualdad de posturas en la subasta tendrá preferencia cualquiera de los herederos.</p>	<p>...</p>
<p><b>Artículo 22.-</b> El órgano supremo del ejido es la asamblea, en la que participan todos los ejidatarios.</p> <p>El comisariado ejidal llevará un libro de registro en el que asentará los nombres y datos básicos de identificación de los ejidatarios que integran el núcleo de población ejidal correspondiente. La asamblea revisará los asientos que el comisariado realice conforme a lo que dispone este párrafo.</p>	<p><b>Artículo 22.-</b> El órgano supremo del ejido es la asamblea. Para su composición se considerará preponderantemente el principio de paridad de género; de tal manera, podrán participar todos los ejidatarios a través del ejercicio democrático.</p> <p>...</p>
<p><b>Artículo 37.-</b> Los miembros del comisariado y del consejo de vigilancia, así como sus suplentes, serán electos en asamblea. El voto será secreto y el escrutinio público e inmediato. En caso de que la votación se empate, se repetirá ésta y si volviere a empatarse se asignarán los puestos por sorteo entre los individuos que hubiesen obtenido el mismo número de votos.</p> <p>Las candidaturas a puestos de elección que integran el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia, deberán integrarse por no más del sesenta por ciento de candidatos de un mismo género, pudiendo aspirar a cualquiera de los puestos indistintamente. Para las comisiones y secretarios auxiliares con que cuenta el comisariado ejidal, se procurará la integración de las mujeres.</p>	<p><b>Artículo 37.-</b> ...</p> <p>Las candidaturas a puestos de elección que integran el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia, deberán integrarse por no más del sesenta por ciento de candidatos de un mismo género, pudiendo aspirar a cualquiera de los puestos indistintamente. Para las comisiones y secretarios auxiliares con que cuenta el comisariado ejidal, se <b>garantizará</b> la integración de las mujeres.</p>
<p><b>Artículo 108.-</b> Los ejidos podrán constituir uniones, cuyo objeto comprenderá la coordinación de actividades productivas, asistencia mutua, comercialización u otras no prohibidas por la Ley. Un mismo ejido, si así lo desea, podrá formar, al mismo tiempo, parte de dos o más uniones de ejidos. Para constituir una unión de ejidos se requerirá la resolución de la asamblea de cada uno de los núcleos participantes, la elección de sus delegados y la determinación de las facultades de éstos. El acta constitutiva que contenga los estatutos de la unión, deberá otorgarse ante fedatario público e inscribirse en el Registro Agrario Nacional, a partir de lo cual la unión tendrá personalidad jurídica. Las uniones de ejidos podrán establecer empresas especializadas que apoyen el cumplimiento de su objeto y les permita acceder de manera óptima a la integración de su cadena productiva.</p>	<p><b>Artículo 108.-</b> ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>

<p>Los ejidos y comunidades, de igual forma podrán establecer empresas para el aprovechamiento de sus recursos naturales o de cualquier índole, así como la prestación de servicios. En ellas podrán participar ejidatarios, grupos de mujeres campesinas organizadas, hijos de ejidatarios, comuneros, avocindados y pequeños productores.</p> <p>Las empresas a que se refieren los dos párrafos anteriores podrán adoptar cualquiera de las formas asociativas previstas por la ley.</p> <p>Las mujeres pertenecientes a un núcleo agrario sin importar el carácter que tengan dentro del mismo, podrán organizarse como Unidad Agrícola Industrial de la Mujer y éstas a su vez en uniones, cumpliendo con los requisitos que señala el presente Título. La denominación social irá seguida de las palabras Unidad Agrícola Industrial de la Mujer o su abreviatura, UAIM.</p>	<p>Los ejidos y comunidades, de igual forma podrán establecer empresas para el aprovechamiento de sus recursos naturales o de cualquier índole, así como la prestación de servicios. En ellas podrán participar <b>en igualdad de derechos y obligaciones</b> ejidatarios, grupos de mujeres campesinas organizadas, hijos de ejidatarios, comuneros, avocindados y pequeños productores.</p> <p>...</p> <p>...</p>
--	---

Por todo lo expuesto anteriormente, presento ante esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Agraria, para quedar como se indica a continuación:

### **Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Agraria**

**Único.** Se **reforman** los artículos 6o. y 7o., la fracción I del artículo 15, la fracción III del artículo 18, el primer párrafo del artículo 22, el segundo párrafo del artículo 37 y el sexto párrafo del artículo 108 de la Ley Agraria, para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 6o.** Las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal buscarán establecer las condiciones para canalizar recursos de inversión y crediticios que permitan la capitalización del campo; fomentar la conjunción de predios y parcelas en unidades productivas; propiciar todo tipo de asociaciones con fines productivos entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y cualquiera de éstos entre sí; promover la investigación científica y técnica y la transferencia de sus resultados entre todos los productores rurales; apoyar la capacitación, organización y asociación de los productores para incrementar la productividad y mejorar la producción, la transformación y la comercialización; asesorar a los trabajadores rurales; y llevar a cabo las acciones que propicien el desarrollo social y regionalmente equilibrado del sector rural. **Todo ello, con estricto apego en perspectiva de género.**

**Artículo 7o.** El Ejecutivo federal promoverá y realizará acciones que protejan la vida en comunidad, propicien su libre desarrollo y mejoren sus posibilidades de atender y satisfacer las demandas de sus integrantes; **procurando en todo momento, la igualdad de oportunidades para eliminar así, toda relación de sujeción impuesta a priori y de manera arbitraria .**

### **Artículo 15. ...**

I. Ser mexicano o **mexicana** mayor de edad o de cualquier edad si tiene familia a su cargo o se trate de heredero de ejidatario; y

II. ...

## Artículo 18. ...

I. y II. ...

III. A uno de los hijos del ejidatario **independientemente del sexo, y, de acuerdo a los méritos respecto a la productividad presentada dentro de la propiedad agrícola correspondiente ;**

IV. y V. ...

...

**Artículo 22.** El órgano supremo del ejido es la asamblea. **Para su composición se considerará preponderantemente el principio de paridad de género; de tal manera, podrán participar todos los ejidatarios a través del ejercicio democrático.**

...

## Artículo 37. ...

Las candidaturas a puestos de elección que integran el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia, deberán integrarse por no más del sesenta por ciento de candidatos de un mismo género, pudiendo aspirar a cualquiera de los puestos indistintamente. Para las comisiones y secretarios auxiliares con que cuenta el comisariado ejidal, se **garantizará** la integración de las mujeres.

## Artículo 108. ...

...

...

...

...

Los ejidos y comunidades, de igual forma podrán establecer empresas para el aprovechamiento de sus recursos naturales o de cualquier índole, así como la prestación de servicios. En ellas podrán participar en igualdad de derechos y obligaciones ejidatarios, grupos de mujeres campesinas organizadas, hijos de ejidatarios, comuneros, avocados y pequeños productores.

...

...

## Transitorio

**Único.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

## Notas

1 Según datos del Registro Agrario Nacional, con excepción de Oaxaca, en todas las entidades federativas la superficie ocupada por los ejidos es superior a las comunidades. En Baja California (77.9 por ciento), Baja California Sur (67.7), Morelos (61.6), Quintana Roo (71.6), San Luis Potosí (61.3), Colima (57.7), Sinaloa (57.5), Campeche (55.5) y Yucatán (54.7). De tal manera, los ejidos son la forma que retiene más de la mitad de la superficie de cada entidad referida. Por su parte, la mayor parte del territorio que comprende Oaxaca (67.1 por ciento) son comunidades agrarias.

2 **Gráfica 2. Mujeres y hombres según entidad federativa 2018.** Nota: Estimaciones a mitad de año y en millones. Fuente: Conapo. *Proyecciones de la población de México 2010-2050*. En [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx) (15 de enero de 2018).

3 Para un estudio a profundidad, véase Rural Women's Day, "Facts on rural women". Disponible en [www.rural.womens-day.org](http://www.rural.womens-day.org).

4 En el trabajo realizado por Marcela Ballara y Soledad Parada, "El empleo de las mujeres rurales, lo que dicen las cifras", Santiago de Chile: Cepal-FAO, 2009; las cifras se exponen con mayor amplitud.

5 Para un estudio a profundidad sobre el proceso de reparto agrario en México, véase Espinoza, Guerrero, López Patiño y Rivas, *El derecho sustantivo agrario*, 2008. Fondo Editorial Vínculo Jurídico, Unidad Académica de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Zacatecas, México, página 117.

6 Warman, Arturo. *La reforma agraria mexicana: una visión a largo plazo. Reforma agraria, colonización y cooperativas*. FAO, 2003/2.

7 Para un desarrollo con mayor amplitud de la forma en que quedó establecido el derecho agrario respecto a las mujeres, véase Chávez Padrón, Martha. *El derecho agrario en México*, Porrúa, México, 1991, página 306.

8 Dicha reforma permitió alcanzar una situación que posibilitara mejorar las formas de vida de cada mujer campesina. Esto, respecto a su relación tanto a la tierra misma, el Estado y la sociedad. Para un análisis a profundidad, véase Chávez Padrón, Martha. *Ley Federal de Reforma Agraria*, Porrúa, decimonovena edición. México, 1989, página 212.

9 Elsa Yolanda Almeida Monterde es una investigadora que ha dedicado sus estudios a la cuestión acerca de la relación de las mujeres con la tierra y los mecanismos, procedimientos y disposiciones legales que han determinado dicho fenómeno. Véanse sus reflexiones al respecto en su trabajo *Herencia y donación. Prácticas intrafamiliares de transmisión de la tierra. El caso de un ejido veracruzano*.

10 Para su estudio, véase Y Campos Orrico, Alejandra de María. "El acceso de las mujeres rurales a la tenencia de la tierra: el caso de México", en revista *Estudios Agrarios*, número 30. Procuraduría Agraria, 2005. Disponible en

[http://www.pa.gob.mx/publica/rev\\_30/alejandra%20de%20maria.pdf](http://www.pa.gob.mx/publica/rev_30/alejandra%20de%20maria.pdf)

11 Para un estudio a profundidad de esta cuestión conviene revisar este documento mismo que se ha producido entre la Oficina Regional para México, América Central y el Caribe y la Oficina Global de Género de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, gracias al financiamiento del Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Obras Públicas y Seguridad Nuclear de la República Federal de Alemania, la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Gobierno Británico.

12 El Instituto Nacional de Estadística y Geografía pone a disposición del público interesado la publicación *Mujeres y hombres en México 2018*, elaborada de manera conjunta con el Instituto Nacional de las Mujeres, la cual ofrece una selección de indicadores relevantes que describen la situación actual de mujeres y hombres en distintos ámbitos de la vida nacional, tal y como se ha realizado durante 21 años desde la primera publicación en 1997. La información estadística que este título integra hace visible el papel de las mujeres dentro de la sociedad; permite identificar los principales avances y rezagos de su situación y constituye una respuesta a diversas demandas de información en esta materia.

## Referencias bibliográficas

Armijo Canto, Natalia; Robledo Zaragoza, Alberto; y Castañeda Camey, Itzá. *Evaluación de género y desarrollo sostenible en la península de Yucatán*, México. Publicado por la Oficina Regional para México, América Central y el Caribe de la UICN; San José, Costa Rica, 2015. Para más información visítese:

[www.iucn.org/ormaccygenderandenvironment.org/EGI](http://www.iucn.org/ormaccygenderandenvironment.org/EGI).

Ballara, Marcela y Parada, Soledad. *El empleo de las mujeres rurales, lo que dicen las cifras*, Santiago de Chile; Cepal-FAO, 2009, página 96.

Chávez Padrón, Martha. *El derecho agrario en México*, Porrúa, México, 1991, página 306.

Chávez Padrón, Martha. *Ley Federal de la Reforma Agraria*, Porrúa, decimonovena edición, México, 1989, página 212.

Espinoza; Guerrero; López Patiño; y Rivas. *El derecho sustantivo agrario*, Fondo Editorial Vínculo Jurídico; Unidad Académica de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas, Zacatecas, México, 2008, página 117.

Fuentes López, Adriana; Lautaro Medina, Bernal; y Coronado Delgado, Sergio Andrés. *Mujeres rurales, tierra y producción: propiedad, acceso y control de la tierra para las mujeres*, tomo I, primera edición, San José, Costa Rica, página 88.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Las mujeres en el México rural*, en cooperación con la Procuraduría Agraria y la Secretaría de la Reforma Agraria, primera edición, México, 2002, página 208.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Mujeres y hombres en México 2018*, México, 2018, página 270.

Islas Cruz, Mario; y Vargas Martínez, Flor Carina. “La participación de las mujeres como sujetas de derecho agrario en la propiedad ejidal” en decimocuarto *Congreso nacional sobre empoderamiento femenino*, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Hidalgo, México, abril de 2018, página 10.

Korol, Claudia. *Somos tierra, semilla, rebeldía; mujeres, tierra y territorio en América Latina*, coedición Grain, Acción por la Biodiversidad y América Libre, primera edición, 2016, página 180.

Procuraduría Agraria. *Mujeres rurales con derechos agrarios*, Dirección General de Estudios y Publicaciones, México, 2007, página 16.

Registro Agrario Nacional. *Evolución de los derechos agrarios de la mujer*, nota técnica, México, enero de 2017, PDF, página 5.



Warman, Arturo. *La reforma agraria mexicana: una visión a largo plazo. Reforma agraria, colonización y cooperativas*, FAO; 2003/2.

Y Campos Orrica, Alejandra de María. “El acceso de las mujeres rurales a la tenencia de la tierra: el caso de México”, en revista *Estudios Agrarios*, número 30, Procuraduría Agraria, 2005.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de septiembre de 2019.

Diputada Carmen Patricia Palma Olvera (rúbrica)

SILL