

NÚMERO 268

IGNACIO LOZANO

Ejidos y comunidades: ¿cuarto nivel de gobierno?

Exploración sobre las facultades legales de
ejidos y comunidades en materia ambiental

Importante

Los Documentos de Trabajo del CIDE son una herramienta para fomentar la discusión entre las comunidades académicas. A partir de la difusión, en este formato, de los avances de investigación se busca que los autores puedan recibir comentarios y retroalimentación de sus pares nacionales e internacionales en un estado aún temprano de la investigación.

De acuerdo con esta práctica internacional congruente con el trabajo académico contemporáneo, muchos de estos documentos buscan convertirse posteriormente en una publicación formal, como libro, capítulo de libro o artículo en revista especializada.

MAYO 2012



www.cide.edu

• D.R. © 2012, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.
• Carretera México Toluca 3655, Col. Lomas de Santa Fe, 01210,
• Álvaro Obregón, México DF, México.
• www.cide.edu

• Dirección de Publicaciones
• publicaciones@cide.edu
• Tel. 5081 4003

Resumen

Como formas de organización reconocidas constitucionalmente el ejido y la comunidad parecen competir en atribuciones no sólo con los gobiernos municipales, sino con los gobiernos estatales e incluso, con el gobierno federal. Sus jurisdicciones y sus órganos de gobierno, pese a su aparente simplicidad, conforman barreras más o menos bien delimitadas a la acción de los gobiernos subnacionales. Su existencia, en realidad, aporta grados de complejidad a las relaciones intergubernamentales en México en sectores específicos: compite en el plano legal con ellos, pero también —aunque hace falta más investigación al respecto— en el terreno de prácticas y costumbres locales. El ámbito de la normatividad ambiental es uno de ellos. En consecuencia, a la ya clásica clasificación de Dell Wright habría que añadir ejidos y comunidades como una esfera de decisión local de la que, sin embargo, resulta difícil precisar su verdadero lugar. Protegida por la Constitución y por leyes nacionales, las instancias estatales y municipales deben detenerse ante ellas y adecuar sus acciones. Quizá no alcance para constituirse en un cuarto nivel de gobierno, pero ejidos y comunidades conforman un espacio real de autoridad que puede competir, por lo menos, con los gobiernos municipales.

Abstract

As constitutionally recognized forms of organization, ejidos and comunidades seem to compete not only with municipal governments, but with state governments in matters of legal faculties. Their jurisdictions and governing organs, despite their apparent simplicity, raise barriers more or less well delimited to the action of subnational governments. Their existence, in fact, confer degrees of complexity to intergovernmental relations (IGR) in Mexico in specific sectors, for they compete at the legal level with the latter, as well as —although in this theme it is necessary more research— in the field of local practices and costumes. The space of environment regulation is clearly one of those sectors. Therefore, to the Dell Wright's known IGR classification one should add ejidos and comunidades as a real government sphere, whose exact place, nonetheless, becomes difficult to determine. Protected by the political constitution and by national laws, and before which state and municipal agencies must deter themselves and adequate their dispositions, the sphere of ejidos and comunidades acts, indeed, at the local level.

Introducción

Luego del análisis deconstructivo de cinco leyes en materia ambiental de carácter nacional, emergen con relativa claridad los ejidos y las comunidades agrarias como núcleos con cualidades jurídicas si no para imponer límites a las decisiones de los gobiernos, en sus tres niveles constitucionales, sí para obligarlos a considerar el parecer de sus autoridades. Los rasgos restrictivos de las facultades legalmente concedidas a ejidos y comunidades se presentan, con mayor nitidez, a nivel de los gobiernos subnacionales. Evito, en este ensayo, acudir a una revisión exhaustiva de éstos. Estudiosos del federalismo y los gobiernos locales, con más lucidez, ya lo han hecho de manera consistente y profunda a lo largo de varios años.

Me interesa más establecer una premisa: las particularidades constitucionales y legales de ejidos y comunidades agrarias las colocan como agrupaciones con formas de gobierno interno de alcance territorial y demográfico con ramificaciones en diversas áreas de la acción pública. El relacionado con temas ambientales, como trataré de mostrar, es uno de ellos. Ahí destacan los núcleos agrarios como organizaciones con facultades específicas que obligan a las autoridades gubernamentales (en particular, de estados y municipios, aunque no exclusivamente) a interactuar con ellas, como quizá no ocurre con otro tipo de entidades sociales o privadas. En ciertos casos, esas facultades se presentan como verdaderas restricciones a la potestad de las autoridades.

El tema, en realidad, se inscribe en uno de mayor calado: la concurrencia de facultades entre los niveles de gobierno, pero con un actor imprevisto: ejidos y comunidades agrarias. ¿Son, en realidad, instancias de decisión, particularmente, en aspectos territoriales? ¿Hasta dónde llegan sus atribuciones legales respecto de temas concurrentes protegidos por las leyes mencionadas antes? ¿Incide, de manera relevante, en la operación del tradicional entramado federalista de México?

Pueden ponerse en duda las consecuencias prácticas de este hallazgo —hace falta más investigación— pero no sus implicaciones jurídicas, por lo menos en el plano teórico.¹ La presencia de ejidos y comunidades agrarias en las relaciones intergubernamentales (RIG) es un hecho jurídico. En algunos

¹ De hecho, en algunos municipios de tipo rural la autoridad local se enfrenta, en ocasiones, al poder real de la autoridad del núcleo agrario inscrito dentro de los límites municipales para poder cobrar el impuesto predial. Este dato me fue presentado por autoridades municipales de Oaxaca en el contexto de los cursos a nuevas administraciones municipales que el CIDE imparte en el marco del proyecto “Curso de capacitación para funcionarios de nuevas administraciones municipales (BANOBRAS-BID-CIDE-INVEDEM). Sin contar con atribuciones para esos efectos, las autoridades agrarias comunales se escudan detrás, precisamente, de sus facultades en materia agraria para no permitir el cobro del impuesto o para apropiárselo. Desde luego, en términos legales, no tienen razón, pero llama la atención el poder real adquirido por virtud del marco legal específico que los protege como instancias de decisión agraria.

dispositivos legales, sus alcances se diluyen entre facultades potestativas y mandatos conferidos por igual a actores diversos, incluidos ejidos y comunidades; en otros, las atribuciones de estos últimos se erigen en barreras claras a la acción gubernamental. Al margen de que tales condiciones sean propias de la legislación ambiental —en la que aquí se analiza, la concurrencia parece obligatoria, lo cual añade complejidad a su análisis y, naturalmente, a su aplicación— no cabe duda de que en la estructura de las RIG sí tienen cabida.

Utilizo deliberadamente el término RIG porque creo que describe mejor la situación que el término federalismo. Ya se sabe que esta palabra significa *alianza* (del latín *foedus*), es decir, “asociación que une o vincula a entidades políticas en el mismo nivel, en donde las partes que la forman mantienen su identidad e integridad individual mientras crean otro cuerpo político independiente de ellas, que las une”.² Esta unión, voluntariamente aceptada, requiere, para que funcione, una buena dosis de autorregulación y de “regulación compartida deseada expresamente.”³ Es decir, “[e]l federalismo se define... por una estructura dual de organización del poder de un Estado, en donde lo fundamental es la naturaleza política de las relaciones que se establecen entre cada una de las partes (niveles u órdenes de gobierno), caracterizadas por su independencia... [o] soberanía.” La soberanía —o también autonomía política— no es otra cosa que “...la capacidad para decidirse a sí mismas...”⁴

Aunque detrás del concepto se adivina la presencia de actores individuales y colectivos con sus intereses y prioridades, bajo el federalismo hay, además de su natural condición política, un incontrovertible sedimento jurídico sin el cual el sistema difícilmente operaría con un mínimo de orden.⁵ Puesto de manera un poco distinta, el federalismo, en los hechos, se refiere a las relaciones formalmente jurídicas que se incuban en su interior. Las relaciones intergubernamentales, en cambio, tienen un talante más bien pragmático que va más allá —incluyéndolos— de los aspectos legales⁶ en que se funda la interacción de los niveles de gobierno con toda su cauda de recursos, motivos y acciones. Anderson (citado por Wright) las define como “un cuerpo importante de actividades o de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal...” La definición, además del elemento explícito de las unidades gubernamentales, remite a la intervención de los funcionarios públicos en quienes recae la responsabilidad de las relaciones, los contactos entre ellos, sus actitudes, la relevancia de las acciones que realizan, y el interés por los aspectos

² Cabrero (2007).

³ Kinkaid (2002), citado por Cabrero (2007).

⁴ Guillén (2001).

⁵ Guillén (2001).

⁶ “[E]l concepto de RIG trasciende el enfoque jurídico de la corriente principal [del federalismo]...” (Wright, 1997).

financieros de las relaciones. “[S]ugiere —como dice Wright— la utilidad de una manera diferente [al federalismo] de referirse a las relaciones interjurisdiccionales, múltiples y complejas, que se encuentran en los Estados Unidos” —y añadiría, naturalmente, en México.⁷

En suma, en las RIG como concepto van incorporados los aspectos jurídicos de las relaciones entre niveles de gobierno, pero además toman en cuenta — de hecho, es el eje en torno al cual gira el análisis— las opiniones que emiten, las decisiones que toman, los intercambios en que se envuelven personas de carne y hueso con responsabilidades públicas transversalmente en el sistema federal. El papel de ejidos y comunidades se puede apreciar mejor desde la perspectiva de RIG, porque, para decirlo rápido, no entran formalmente en el esquema federalista. Sin embargo, en esta ocasión, sólo puedo plantear la posición que ocupan desde el punto de vista legal, y sólo para ciertas leyes. Queda pendiente, entonces, continuar el análisis de cómo ejidos y comunidades entran al juego intergubernamental.

I.

Los ejidos y las comunidades agrarias juegan un papel especial en el imaginario político-ideológico que hunde sus raíces en la revolución de 1910. Como forma de restitución justiciera de tierras, la Constitución de 1917 elevó a los agrarios en unidades colectivas con autoridad para poseer y determinar uso de las tierras que les fueron distribuidas a lo largo del país. A pesar de las reformas al artículo 27 constitucional de 1992, por las cuales a ejidatarios y comuneros se les permitió arrendar o vender tierras, y asociarse con otro tipo de organizaciones, la Constitución y la Ley Agraria (que sustituyó a la Ley Federal de Reforma Agraria), siguen considerando a ejidos y comunidades como entidades jurídicas con atributos específicos.

Como hecho jurídico, los ejidos y las comunidades, en primer lugar, no son instancias formales de gobierno. De acuerdo con la Constitución, los núcleos agrarios pertenecen al sector social de la economía⁸ y se conciben como propietarias de las tierras que la nación les otorgó para efectos de organización y explotación colectiva. En segundo lugar, tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, y sus derechos de propiedad sobre la tierra quedan protegidos para efectos de asentamientos humanos y de producción.⁹ En tercer lugar, los ejidos y las comunidades cuentan con tribunales especializados para dirimir conflictos de límites y de posesión de tierras, cuya jurisdicción se reserva al nivel federal.¹⁰ Y más relevante aún, en asuntos

⁷ Wright (1997).

⁸ Artículo 25 de la Constitución Política, sobre la rectoría del Estado en el desarrollo económico nacional.

⁹ Artículo 27 de la Constitución Política, en materia de propiedad y disposición de tierras y aguas nacionales, y artículo 10 de la Ley Agraria.

¹⁰ Artículo 27 de la Constitución Política, en materia de propiedad y disposición de tierras y aguas nacionales.

judiciales agrarios no hay “sobreseimiento por inactividad procesal ni... caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio”,¹¹ lo cual se traduce en una protección prácticamente intemporal.

Si no son instancias formales de gobierno, los núcleos agrarios tienen todos los rasgos de una. Además de personalidad jurídica y patrimonio propios, ejidos y comunidades cuentan con una asamblea general que, en tanto órgano supremo conformado de pleno Derecho por los miembros del ejido o la comunidad, eligen democráticamente a su representante, el comisariado ejidal o comunal, en quien recae la responsabilidad de ejecutar las resoluciones de la asamblea y la gestión administrativa del ejido, y al consejo de vigilancia.¹² El comisariado ejidal se conforma de un presidente, un secretario y un tesorero (la triada fundamental del gobierno municipal) con sus suplentes,¹³ mientras que el consejo de vigilancia, de un presidente y dos secretarios con sus respectivos suplentes.¹⁴ Y como en el municipio, estos cargos se extienden por tres años y no pueden reelegirse inmediatamente, sino hasta haber dejado pasar un periodo igual.¹⁵

Además, poseen, como es evidente, una porción de tierra delimitada respecto de otras propiedades; las conforman un conjunto de personas, ejidatarios y posesionarios, o comuneros; y se rigen tanto por la ley reglamentaria correspondiente al artículo 27 constitucional —la Ley Agraria— cuanto por el reglamento interno que deben expedir las asambleas.¹⁶

Por lo general, hay acuerdo en que, tomando al municipio como instancia de gobierno, sus partes constitutivas son población, territorio, gobierno, orden jurídico¹⁷ y, desde luego, autonomía. Salvo este último rasgo, los ejidos y las comunidades se ajustan a la definición. Y quién sabe. Como podrá apreciarse más adelante, los núcleos agrarios gozan de una suerte de autonomía —que no dice su nombre— sustentada en atribuciones específicas que las protegen de decisiones tomadas por entidades gubernamentales.

Antes de proseguir, veamos algunos datos que le dan forma a los componentes de ejidos y comunidades como, por así decir, cuasi - instancias de gobierno. De acuerdo con el Censo Ejidal del 2007 (el último en levantarse), la superficie ejidal y comunal en el país asciende a 1'059,483.061

¹¹ Artículo 107 de la Constitución Política, sobre resolución de controversias.

¹² Artículo 27 de la Constitución Política, en materia de propiedad y disposición de tierras y aguas nacionales; artículos 32 y 37 de la Ley Agraria.

¹³ Artículo 32 de la Ley Agraria.

¹⁴ Artículo 35 de la Ley Agraria.

¹⁵ Artículo 39 de la Ley Agraria que prevé que, en caso de que no se convoque a elecciones, los suplentes tomarán los cargos propietarios, en tanto que el consejo de vigilancia contará con 60 días para llevar a cabo la elección del nuevo órgano.

¹⁶ Artículo 23 de la Ley Agraria.

¹⁷ Ver: Tesis de Jurisprudencia Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XXIII, Febrero de 2006; Página: 1450. En la página 36, dice: “[...] La existencia de los Ayuntamientos como entidades jurídicas se apoya en cuatro elementos principales: instituciones de gobierno, población, territorio y orden jurídico...”

Ha,¹⁸ equivalente a 53.9% del territorio nacional; el número total de ejidatarios y comuneros es de 4'210,830, número que se eleva a 5'653,637 si se consideran también a los poseionarios;¹⁹ cuentan con sus respectivos órganos internos de gestión y decisión; y a ellos corresponde, de nuevo en el plano puramente formal, decidir el modo en que conducirán sus asuntos. Sobre este último punto, el artículo 10 de la Ley Agraria reza:

Artículo 10.- Los ejidos operan de acuerdo con su reglamento interno, sin más limitaciones en sus actividades que las que dispone la ley. Su reglamento se inscribirá en el Registro Agrario Nacional, y deberá contener las bases generales para la organización económica y social del ejido que se adopten libremente, los requisitos para admitir nuevos ejidatarios, las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común, así como las demás disposiciones que conforme a esta ley deban ser incluidas en el reglamento y las demás que cada ejido considere pertinentes.

La distancia, de por sí enorme, entre realidad y norma se torna con frecuencia aún más profunda, pero el interés de este documento, hoy, consiste en colocar a ejidos y comunidades como un actor en las RIG. La forma en que intervienen en ellas altera la lógica de su funcionamiento. La tipificación, ya clásica, de Deil Wright,²⁰ tendría que admitir una nueva clase que, por sus peculiaridades, no cabe exactamente en el nivel municipal. Los núcleos agrarios ejidales y comunales cuentan con atribuciones para obligar a federación, estados y municipios a considerar sus intereses. En la legislación en que se sustenta este análisis,²¹ aparecen como actor cuya anuencia resulta indispensable, por ejemplo, para la viabilidad de decisiones en materia de asentamientos humanos y de desarrollo forestal y rural.

En la gráfica 1 se muestra el modelo de interrelaciones de los tres niveles de gobierno. En el local caben municipios, condados, ciudades y distritos escolares en la clasificación de Wright. En México, las RIG oscilan de uno a otro esquema, según la situación. Me referiré rápidamente a ejemplos ilustrativos de cada caso. La figura 1, con autoridad coordinada y relación independiente (por lo menos entre federación o nivel nacional²² y estados), se manifiesta en el orden penal normativo. Cada uno persigue tipos delictivos que atañen exclusivamente a su ámbito y, en ciertos casos, la coordinación para la persecución de ciertos delitos se vuelve necesaria. Por su parte, la

¹⁸ INEGI, Censo Ejidal 2007. De acuerdo con el Censo Ejidal del 2001, había 105'052,369.6 Ha, 53.5% del territorio nacional.

¹⁹ Son aquellas personas que se hallan en posesión de tierras dentro del ejido y reconocidos por la asamblea, pero que no han regularizado su propiedad en los términos de ley.

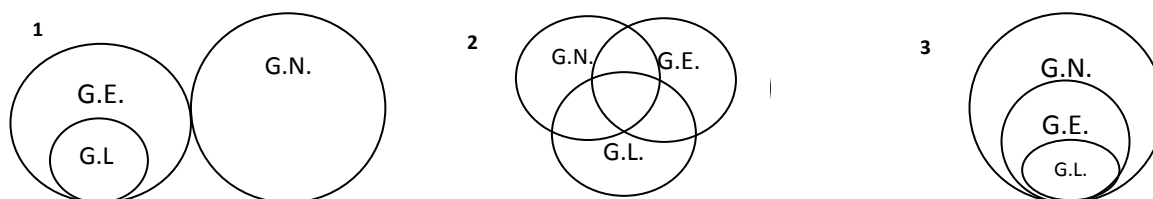
²⁰ Wright (1997).

²¹ Agradezco a Monserrat Romero y a César García su arduo e inteligente trabajo para el mapeo de las leyes.

²² Sobre el problema de la confusión entre federación y nación y los alcances de los mandatos que derivan de la Constitución y de sus leyes, es necesario dedicar un análisis ex profeso.

figura 2 expresa bien la concurrencia (o traslape) de los tres niveles de gobierno en ciertos temas (como el ambiental), lo que obliga a depender mutuamente de los otros, aunque cada nivel mantiene su ámbito competencial y autónomo en otros temas.²³ Y la figura 3, por último, establece una relación subordinada o inclusiva en cascada que puede ilustrarse con las capacidades fiscales de cada nivel. En realidad, el grueso de los ingresos de estados y municipios depende de las transferencias federales.²⁴ En ese sentido, el gobierno federal impone cierto tipo de restricciones para la distribución y el gasto de los recursos asignados, relativizando de ese modo la esfera de autonomía de las partes subnacionales.

GRÁFICA 1. MODELOS DE RELACIONES NACIONALES, ESTATALES Y LOCALES



G.N.: Gobierno nacional; G.E.: Gobierno estatal; G.L.: Gobierno local.

Tipo de autoridad: coordinada; tipo de relación: independiente; pauta de autoridad: autonomía.

Tipo de autoridad: traslapante; tipo de relación: interdependiente; pauta de autoridad: negociación. En las áreas de intersección actúan los gobiernos correspondientes; en el área del centro convergen los tres niveles.

Tipo de autoridad: inclusiva; tipo de relación: dependiente; pauta de autoridad: jerarquía.

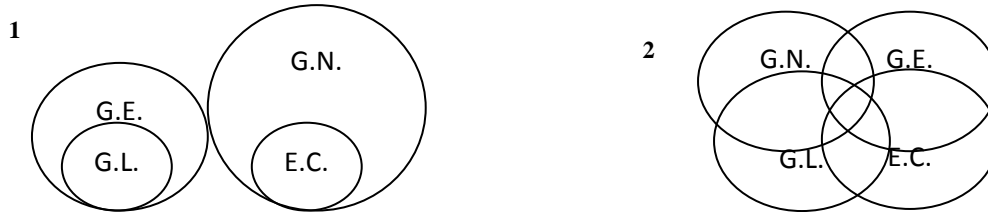
Fuente: Deil S. Wright (1997).

Ejidos y comunidades podrían subsumirse en el gobierno local, pero no reflejaría apropiadamente su verdadera naturaleza. En primer lugar, porque no mantienen una relación jerárquica con los gobiernos nacional y estatal ni con el municipal (figura 3); y en segundo lugar, porque si bien hay traslapes y espacios de interdependencia, los ejidos y las comunidades se hallan lejos de la subordinación con cualquier nivel de gobierno (figura 1, en la que el gobierno local no escapa a la sujeción respecto del gobierno estatal). Los vínculos de los núcleos agrarios se ajustan, probablemente, a la figura 1 del modelo de Wright, pero con una variante: como cuarto espacio inserto en el gobierno nacional (a lo largo del texto se apreciará esta afirmación). Sin embargo, también se ajustan al modelo traslapante, en la que los núcleos agrarios se agregan en igualdad de circunstancias con los otros niveles.

²³ Aunque Wright deja un espacio menor fuera de las intersecciones, reduciendo así el ámbito propio de cada nivel, uno puede imaginar que la extensión de las áreas de intersección puede variar según el sistema.

²⁴ Flamand (2010); Merino (2010); Cabrero y Carrera (2004); Hernández Trillo (2004).

GRÁFICA 2. MODELOS DE RELACIONES DE EJIDOS Y COMUNIDADES CON LOS GOBIERNOS NACIONAL, ESTATAL Y LOCAL



G.N.: Gobierno nacional; G.E.: Gobierno estatal; G.L.: Gobierno local.
Fuente: Elaboración propia a partir del modelo de Deil S. Wright (1997).

Si en la gráfica 2 aparecen (figura 1) ejidos y comunidades subsumidos en el gobierno nacional, en realidad se debe a que su regulación emana, exclusivamente, de instituciones de carácter federal, de modo que las unidades estatales y locales no pueden entrometerse en las facultades que les confiere la legislación nacional. Con todo, un análisis más detenido podría sugerir un esquema relativamente distinto. En la figura 2, los núcleos agrarios aparecen en igualdad de condiciones con el resto, lo cual habla de unas RIG que, en ciertos temas, resultan tan complejas como densas.

II.

En materia ambiental, la distribución de competencias, hoy por hoy, presenta una doble cara: exhibe lo mismo matices centralizadores que descentralizadores. Los niveles de gobierno concurren de manera desigual. En principio, partiendo del artículo 124 de la Constitución, las atribuciones se reparten residualmente, es decir, lo no reconocido a la federación, se reserva a los estados:²⁵

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

La discusión sobre si el artículo 73, que fija las áreas en las que el Congreso de la Unión podrá legislar (incluyendo el medio ambiente y los asentamientos humanos, entre otras), en su fracción XXX,²⁶ le concede una facultad expresa que puede muy bien abarcar e ir más allá de lo que establece el artículo 124

²⁵ Ugalde (2010). El artículo hace una nutrida suma del origen de las leyes vigentes en materia ambiental.

²⁶ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

conculcando, así, las atribuciones que le corresponderían a los estados, y admitiendo, incluso, que ello introduce una dosis de ambigüedad,²⁷ en realidad es insubstancial. En efecto, esa fracción incorpora una facultad que *explica* a las precedentes y que pretende instituir "...facultades que hagan efectivas las atribuciones consignadas en las 29 fracciones anteriores, que son las facultades expresas que la ley fundamental asigna al Legislativo federal."²⁸ Como quiera que sea, en materia ambiental (y en materias que de alguna manera convergen en el tema), las leyes vigentes presentan una hibridación de tendencias centralizadoras y descentralizadoras, en la que la federación se reserva las facultades más relevantes.²⁹

En ese contexto, el papel de ejidos y comunidades apenas se percibe. Como no forma parte de la distribución de competencias en el entramado federal, compuesto por los niveles de gobierno federal, estatal y municipal, ni tampoco —dicho sea de paso— de las preocupaciones centrales de los investigadores del federalismo mexicano, los núcleos agrarios parecen perderse en la bruma de las atribuciones que recaen en aquéllos. Pero veamos si es cierto. A continuación, a efecto de rescatar el papel de los núcleos agrarios en el plano de leyes ambientales y otras asociadas e éstas, se abordará el análisis de las siguientes:³⁰

- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- Ley General de Asentamientos Humanos.
- Ley de Aguas Nacionales.
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Los ejidos y las comunidades agrarias entran a consideración, de manera primordial, en dos grandes temas incluidos en la LGEEPA: la planeación ambiental, en particular, las bases para la formulación, aprobación, expedición, evaluación y modificación de los programas de ordenamiento ecológico (POE) local; y las áreas naturales protegidas, especialmente, la constitución y funcionamiento del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, y el programa de manejo de áreas naturales protegidas. Hay que

²⁷ Esta es, precisamente, la discusión de Ugalde (2010), en la que la fracción XXX, del artículo 73, ha introducido "criterios de distribución de competencias que inciden en la naturaleza de las RIG y del sistema federal y que dificultan identificar lo que corresponde a cada orden de gobierno".

²⁸ Carpizo (1997).

²⁹ Ugalde (2010). Hay que decir, no obstante, que Ugalde se refiere, primordialmente, a las leyes General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y de Asentamientos Humanos. Por mi parte, en el resto del texto, abordo otras, como quedará claro en las líneas subsecuentes.

³⁰ No se incluye la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en virtud de que incluye disposiciones que le den un trato extenso, salvo por consideraciones marginales, a ejidos y comunidades.

aclarar, no obstante, que en esta ley no se encontrarán frenos de parte de los núcleos agrarios para la intromisión de los gobiernos federal, estatal y municipal en sus tierras. Pero también vale decir que esa intromisión se sujeta a normas que reducen sus efectos y, sobre todo, que incorporan su opinión y, en su caso, su intervención directa como administradores de áreas naturales protegidas. Además, por lo menos en cuanto hace a las disposiciones de la propia LGEEPA, la intervención de estados y municipios en la materia debe estar sustentada en leyes locales.

En el tema de las bases para la formulación, aprobación, expedición, evaluación y modificación de los POE local, las autoridades municipales y, en su caso, la del Distrito Federal, como diseñadoras del POE local, tienen el mandato, de acuerdo con al artículo 20 Bis 5, fracción VI, de incluir “la regulación de los usos del suelo, incluyendo a ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, expresando las motivaciones que lo justifiquen”. Al margen de que la formulación, aprobación, expedición, evaluación y modificación de los programas locales debe hacerse en apego a los procedimientos establecidos en las leyes estatales del caso,³¹ importa destacar que las autoridades están obligadas a expresar en el POE las motivaciones que justifican tal regulación. La razón es simple. La LGEEPA sólo recoge lo estipulado en la Ley Agraria en cuanto a la prohibición que recae sobre los núcleos agrarios de urbanizar en tierras “que se ubiquen en áreas naturales protegidas, incluyendo las zonas de preservación ecológica de los centros de población, cuando se contraponga a lo previsto en la declaratoria respectiva.”³²

Las autoridades municipales sólo pueden planear sobre las áreas fuera de los límites de los centros de población, incluyendo desde luego las ejidales y comunales,³³ donde precisamente los núcleos agrarios, por mandato de la Ley Agraria, tienen prohibido urbanizar. Y más importante aún, la planeación ecológica local sólo procede si previamente se han declarado las tierras objeto del POE área natural protegida.³⁴ En otras palabras, las restricciones para que las autoridades locales dispongan de tierras ejidales o comunales con fines ecológicos son amplias. No se trata, es cierto, de restricciones que emanen de las asambleas agrarias, pero se percibe en la legislación un aire protector sobre los núcleos agrarios basado en tres ingredientes. El primero: se requieren leyes estatales para legitimar las acciones de planeación de estados y municipios, incluida la declaratoria de área natural protegida, lo cual se convierte en barreras, sobre todo para el gobierno municipal. El segundo: la prohibición expresa sobre núcleos agrarios de urbanizar en áreas naturales protegidas. El tercero: la posibilidad de que aquéllos se conviertan

³¹ Artículo 20 Bis 5, párrafo I, de la LGEEPA.

³² Artículo 88 de la Ley Agraria.

³³ Artículo 20 Bis 5, fracción III, de la LGEEPA.

³⁴ Artículo 46, fracciones IX y XI, de la LGEEPA. Los estados (y no los municipios) pueden establecer áreas naturales protegidas, denominadas parques y reservas estatales, y zonas de conservación ecológica municipales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales.

en los administradores de éstas, siempre que se trate de áreas de jurisdicción federal.³⁵ Esto se revisa a continuación.

Un ejido o comunidad puede volverse el administrador del área natural protegida que eventualmente la federación hubiese decretado en sus tierras, siempre que se cuente con el programa de manejo respectivo. De acuerdo con el artículo 46, fracciones I a VIII, es posible que, a través de Semarnat, el gobierno federal traspase a ejidos y comunidades reservas de la biósfera, parques nacionales, monumentos naturales, áreas de protección de recursos naturales, áreas de protección de flora y fauna, o santuarios. En la elaboración del programa de manejo correspondiente, por cierto, el gobierno federal debe abrirse a la participación de los habitantes, propietarios y poseedores de los predios que abarque el área natural, incluidos ejidos y comunidades.³⁶ De modo que, en principio, las acciones de la federación en la materia deben considerar la opinión de éstos (y de cualquier otra persona afectada por la declaratoria de área natural protegida).

Ley General de Asentamientos Humanos

La Ley Agraria les impone a los ejidos sujetarse a la normatividad en materia de asentamientos humanos (leyes, reglamentos y planes) cuando las tierras queden comprendidas en los límites de un centro de población y pretendan sus pobladores beneficiarse de la urbanización. Es más, los municipios tienen facultades para enajenar terrenos ejidales con fines de reserva para el crecimiento de centros poblacionales, siempre que así lo prevean los planes municipales de desarrollo urbano correspondientes. En este caso, tienen derecho de preferencia los gobiernos estatales y municipales.³⁷

Por otro lado, la LGAH prevé la posibilidad de enajenar predios ejidales y comunales bajo ciertas condiciones. La ley faculta a ejidos y comunidades para que puedan aprovechar áreas y predios dentro de sus centros de población con fines urbanos, en el marco de las disposiciones federales y estatales en cuanto a reservas, usos y destinos de áreas y predios. En este tema les asiste una atribución acotada. Los núcleos agrarios pueden construir, ampliar y delimitar la zona de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento, y regularizar la tenencia de predios en los que se hayan constituido asentamientos humanos irregulares, pero requieren de autorización municipal.³⁸ Es decir, por sí mismos, una vez obtenido el permiso

³⁵ Se entiende que las legislaciones estatales podrían prever este mismo mecanismo para el caso de áreas protegidas de tipo estatal o municipal. Desde luego, hace falta estudiar los dispositivos locales en la materia para un análisis más detallado en cuanto a las relaciones del estado y el municipio con los núcleos agrarios.

³⁶ Artículo 65 de la LGEEPA.

³⁷ Artículos 87 y 89 de la Ley Agraria.

³⁸ Artículos 38 y 39 de la LGAH.

correspondiente, los ejidos y las comunidades actúan con autoridad sobre los predios y las personas en cuestión.³⁹

Por otro lado, cuando la federación tiene interés en crear o ampliar reservas territoriales para desarrollo urbano y vivienda, el mandato de la LGAH es por así decir suave. La ley faculta a la Sedesol a promover la adquisición o expropiación de terrenos ejidales o comunales, en coordinación con las autoridades agrarias que correspondan, de acuerdo con lo previsto en la Ley Agraria y en la propia LGAH a favor de la federación, los estados y los municipios. Para ello, es necesaria la formalización previa de convenios de coordinación o concertación, según se trate de autoridades gubernamentales o de instancias sociales, como es el caso de ejidos y comunidades.⁴⁰

El mismo verbo cuidadoso (promover) se utiliza para ordenar a la Sedesol a estimular a los núcleos agrarios a adoptar, por sí mismos, cualquier forma de asociación y participación con el propósito de aprovechar terrenos ejidales y comunales para el desarrollo urbano y la vivienda y evitar su ocupación irregular. De hecho, aun con la eventual anuencia de ejidos y comunidades, el gobierno federal no podría incorporar terrenos ejidales y comunales (y de propiedad federal) al desarrollo urbano, si no existiera antes un plan o programa de desarrollo urbano que justificara esa incorporación. Y dos condiciones más, aparte de los requisitos que al efecto establezca la Sedesol: a) De preferencia, los predios a incorporar no deben estar dedicados a actividades productivas; b) Son necesarios esquemas financieros para el aprovechamiento de los terrenos y la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, y para la construcción de vivienda.⁴¹

La legislación general parece envolver a ejidos y comunidades debajo de un manto protector que, sin embargo, no evita que puedan perder predios a favor de la urbanización. Pero como se trata de un proceso inevitable que, eventualmente alcanzará a los centros agrarios de población, éstos pueden al final del día beneficiarse. Pese a que no les asisten atribuciones exclusivas en materia de desarrollo urbano (salvo las que determina la Ley Agraria que, en cualquier caso, remiten a regulación en asentamientos humanos), las facultades limitadas de los núcleos agrarios parecen protegerlos mucho más en contraste con otros actores en el mismo escenario del desarrollo urbano.

³⁹ ¿No es acaso esto un lugar común de los gobiernos municipales en relación con sus pares estatales?

⁴⁰ Artículos 41 y 42 de la LGAH.

⁴¹ Artículo 43 de la LGAH.

Ley de Aguas Nacionales

Para el uso, aprovechamiento y explotación de aguas para parcelas en ejidos y comunidades la LAN no podría dejarles más libertad a los núcleos agrarios. La única restricción en este respecto tiene que ver con la aprobación, por dos terceras partes de la asamblea, de un reglamento, cuyos elementos constitutivos se encuentran previstos en la misma ley, para la administración y operación de los sistemas o para el aprovechamiento común de las aguas.⁴² La autoridad nacional del agua puede, entonces, concesionarla para que los ejidatarios o comuneros, conforme su reglamento interno, la aprovechen con fines de consumo humano o de producción parcelaria o de uso común.⁴³ Los ejidos también disfrutaban de una buena dosis de libertad para su asamblea general determinar lo conducente a efecto de transmitir los derechos de explotación, uso o aprovechamiento de las aguas necesarias para el riego de la tierra parcelada a los miembros del ejido que deseen adoptar el dominio pleno de sus parcelas.⁴⁴

Para autorizar la concesión que le permita a la persona que obtuvo dominio pleno de su parcela explotar, usar o aprovechar las aguas que venía usando, la autoridad del agua sólo necesita la constancia oficial expedida por la autoridad ejidal en la que se cancela la inscripción de la parcela en el ejido.⁴⁵ Y en cuanto a la transmisión de títulos de tierra y aguas, si los ejidatarios o comuneros involucrados en el trámite lo hacen en apego a la LAN y sus reglamentos, la autoridad del agua nacional o regional concerniente, sólo tiene que hacer la inscripción procedente en sus registros.⁴⁶

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable

Al margen de las disposiciones de esta ley para apoyar con recursos económicos a ejidatarios, comuneros y demás propietarios o poseedores de terrenos forestales para que elaboren su programa de manejo forestal, provisto que hubiesen demostrado la carencia de recursos y que la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) en efecto cuente con presupuesto para ello,⁴⁷ hay otras disposiciones que dejan traslucir el trato particular que se da a ejidos y comunidades. La LGDFR prevé que ejidos y comunidades, conforme lo dispuesto en la Ley Agraria, creen libremente un comité u órgano técnico auxiliar en la gestión y manejo de aprovechamientos forestales y de plantaciones forestales comerciales, así como en la ejecución y evaluación de

⁴² Artículo 51 de la LAN.

⁴³ Artículo 55 de la LAN.

⁴⁴ Artículo 56 de la LAN.

⁴⁵ Artículo 56 de la LAN.

⁴⁶ Artículos 30 y 56 Bis de la LAN.

⁴⁷ Artículo 109 de la LGDFS.

los programas de manejo forestal respectivos.⁴⁸ El comité resulta indispensable para que el prestador de servicios técnicos pueda definir, junto con aquél, los mecanismos de coordinación necesarios, en caso de que el núcleo agrario lo hubiera decidido así.⁴⁹

Por otro lado, en el tema de políticas públicas, financiamiento y fomento en materia forestal, los núcleos agrarios (aunque también dueños de recursos naturales, pequeños propietarios, organizaciones de productores y demás personas interesadas) pueden elaborar propuestas en esos rubros, las cuales — y es un imperativo— serán concertadas para su aplicación con la Comisión Nacional Forestal, las dependencias competentes de la administración pública federal y los gobiernos de las entidades federativas.⁵⁰

Por último, ejidos y comunidades (y de nuevo, también dueños de recursos naturales, pequeños propietarios, organizaciones de productores y demás personas interesadas) tienen la posibilidad de solicitar autorización a la Semarnat para aprovechar recursos maderables en terrenos forestales. Al efecto, tienen que presentar acta de asamblea de conformidad con la Ley Agraria, en la que se contenga el acuerdo para llevar a cabo el aprovechamiento, así como copia certificada del reglamento interno en el cual se definan las obligaciones y formas de participación en las labores de cultivo, protección y fomento de sus recursos.⁵¹

⁴⁸ Artículo 110 de la LGDFS.

⁴⁹ Artículo 64 de la LGDFS, en el que queda a discreción del titular del aprovechamiento forestal (en este caso, el núcleo agrario) contratar a un prestador de servicios técnicos forestales. La ley dedica toda la Sección I, del Capítulo III, a regular este tipo de servicios. Se trata de personas físicas o morales con las competencias y la calidad acreditadas debidamente para apoyar a los interesados en sus actividades forestales. Su conocimiento experto lo vuelve una suerte de factótum en su ámbito:

ARTICULO 108. Los servicios técnicos forestales comprenden las siguientes actividades:

- I.** Elaborar los programas de manejo forestal para el aprovechamiento de recursos maderables y no maderables;
- II.** Firmar el programa de manejo y ser responsable de la información contenida en el mismo; así como ser responsable solidario con el titular del aprovechamiento forestal o de plantaciones forestales comerciales en la ejecución y evaluación del programa de manejo correspondiente;
- III.** Dirigir, evaluar y controlar la ejecución de los programas de manejo respectivos;
- IV.** Elaborar y presentar informes periódicos de evaluación, de acuerdo con lo que disponga el Reglamento de la presente Ley, de manera coordinada con el titular del aprovechamiento forestal o de la plantación forestal comercial;
- V.** Formular informes de marqueo, conteniendo la información que se establezca en el Reglamento de esta Ley;
- VI.** Proporcionar asesoría técnica y capacitación a los titulares del aprovechamiento forestal o forestación, para transferirles conocimientos, tareas y responsabilidades, a fin de promover la formación de paratécnicos comunitarios;
- VII.** Participar en la integración de las Unidades de Manejo Forestal;
- VIII.** Hacer del conocimiento de la autoridad competente, de cualquier irregularidad cometida en contravención al programa de manejo autorizado;
- IX.** Elaborar los estudios técnicos justificativos de cambio de uso de suelo de terrenos forestales;
- X.** Capacitarse continuamente en su ámbito de actividad;
- XI.** Planear y organizar las tareas de zonificación forestal, reforestación, restauración, prevención y combate de incendios, plagas y enfermedades forestales, así como de compatibilidad de usos agropecuarios con los forestales, y
- XII.** Las demás que fije el Reglamento.

⁵⁰ Artículo 152 de la LGDFS.

⁵¹ Artículo 152 de la LGDFS.

III.

Del análisis expuesto hasta aquí, ejidos y comunidades emergen como un actor más en el concierto de las RIG. Su papel, sin ser explícitamente restrictivo en relación con autoridades federales, estatales o municipales en materia de protección al ambiente y equilibrio ecológico, de agua, de asentamientos humanos y de desarrollo forestal sustentable –todos ellos imbricados en torno al tema ambiental– sí es un poco, sólo un poco, más activo de lo que se piensa. En los estudios sobre federalismo mexicano los núcleos agrarios pasan inadvertidos. Quizá por cierta influencia legalista y por una concepción endeble de las RIG en México,⁵² además del tradicional desdén hacia lo agrario, los expertos han dejado pasar la oportunidad de acercarse a una realidad que parece lejana y vincularla a la realidad federal. He aquí las reflexiones finales:

- a) Los ejidos y las comunidades disfrutan de un estatus especial en algunas leyes relativas al medio ambiente y la tierra, en la medida en que son objeto de menciones que los particularizan como actores principales de la realidad agraria de México. Las facultades que se les han conferido los proyectan como agentes –entidades activas– frente a los gobiernos federal, estatales y municipales. Quizá no alcancen para imponer límites precisos y definitivos a las atribuciones de éstos ni, por lo tanto, para erigirse en un cuarto nivel de gobierno. Pero no hay duda de que frente a ellos, las autoridades formales del país tienen que considerar límites legales de las que otros actores no necesariamente gozan.
- b) Los núcleos agrarios, quizá como ninguna otra organización social del país, se acerca en su estructura y en sus atribuciones a una instancia de gobierno hecha y derecha. Tienen una asamblea que decide los asuntos relevantes de la comunidad; cuentan con un órgano administrativo y de gestión, el comisariado ejidal, y con un órgano que lo vigila; poseen una extensión de tierra inalienable; y, desde luego, tienen un conjunto de personas que habitan en sus centros de población y con derechos productivos sobre las tierras parceladas o de uso común. Es difícil determinar su grado de autonomía respecto del gobierno, pero sin duda gozan de un trato favorable en la legislación, por lo menos en las que aquí se han revisado.
- c) Es posible que, en el tema específico de la regulación medio - ambiental, el peso de ejidos y comunidades en relación con las instancias de gobierno

⁵² Ugalde (2010).

del federalismo mexicano se deba a la ambigüedad de las leyes revisadas en este documento, en especial, de la LGEEPA y la Ley General de Asentamientos Humanos, dispositivos difusos que hacen difícil su aplicabilidad.⁵³ En consecuencia, hace falta profundizar en otras legislaciones que normen aspectos relativos a la vida de ejidos y comunidades, y compararla con la legislación ambiental, para deslindar, con un poco de mayor precisión, en qué medida los núcleos agrarios en verdad cuentan con músculo frente al gobierno en sus distintos niveles.

- d) La incorporación de los núcleos agrarios al análisis del federalismo y de las RIG enfrentará resistencias de diversa índole. Destaca, entre ellas, que muchos de los asuntos que acercan a autoridades municipales, por ejemplo, y ejidos y comunidades, tienen lugar en contextos rurales con cierto grado de marginación, como si ese dato bastara para soslayarlos de la agenda de estudio del federalismo. Se trata, de una realidad modesta — que plantea preguntas que merecen algunas respuestas— pero sólo en apariencia. En efecto, “desde una perspectiva funcional, lo rural opera (ya sea como territorio geográfico y/o como espacio social) como una dimensión estratégica entre el mundo de la naturaleza y el mundo de los artefactos (las ciudades y más recientemente la industria).”⁵⁴ En una paráfrasis de lo anterior, ejidos y comunidades, como parte sustantiva de lo rural, constituyen un espacio estratégico entre la naturaleza y la gestión pública. De ahí su relevancia en el contexto de las RIG.
- e) Ejidos y comunidades, en su ámbito, conforman una base para la gobernanza de asuntos concretos, algunos de los cuales —el cuidado y la explotación racional de bosques, por ejemplo— han mostrado ya la riqueza de la participación comunitaria en la conducción exitosa de asuntos locales,⁵⁵ cuyos efectos en el ambiente, además, van más allá del territorio mismo en el que tiene lugar. Su eficacia, incluso, si no rebasa, por lo menos compite con las capacidades de las autoridades de los municipios que los abarcan.
- f) La realidad de los propios municipios rurales sí es verdaderamente modesta. Aunque concentran 36% de la población del país —cantidad que se eleva si se toma en cuenta la población de los municipios mixtos, en los cuales habita 38% de los habitantes— los municipios de ese tipo (incluyendo los mixtos) abarcan casi las tres cuartas partes del total, un hecho nada trivial desde el punto de vista de las RIG. Si, en general, “[l]os

⁵³ Ugalde (2010) hace un recorrido —muy condensado pero útil— en el tiempo y muestra que este par de leyes ha contribuido a diluir sus propios alcances: a pesar de su pretensión descentralizadora, sus verdaderos efectos son centralizadores.

⁵⁴ Toledo *et al* (1998).

⁵⁵ Ver, por ejemplo, Merino (2004), Bray *et al* (2007), Toledo (1996).

gobiernos locales son, sin duda alguna, el eslabón más débil del federalismo mexicano”,⁵⁶ los municipios rurales por lo menos en cuanto hace a sus relaciones con ejidos y comunidades, tienen que asumir las relaciones con su entorno con carencias institucionales serias, con estructuras y funciones gubernamentales y administrativas precarias, y con funcionarios con un perfil profesional deficiente.⁵⁷ He ahí los ingredientes para configurar un círculo vicioso entre municipios, de un lado, y núcleos agrarios, del otro.

- g) El lugar que ocupan ejidos y comunidades en las RIG no está del todo claro aún. En las páginas iniciales sugiero dos posibilidades: una como participante en condiciones de autonomía con los otros niveles, aunque inserta en lo federal —pero sólo porque la legislación que les da cobijo tiene un carácter nacional— y, en consecuencia, bajo condiciones de coordinación entre sí, como lo sugieren algunas de las disposiciones revisadas; y otra como actor con el que hay que negociar en virtud de sus atribuciones legales sobre la tierra de su propiedad y en la que asoma un tipo de autoridad traslapante. Y sin duda, dista mucho del modelo de subordinación, aunque esto desde luego amerita más investigación.

Ya hay algunos conflictos derivados de la autoridad —y el poder— de los comisariados comunales con respecto al impuesto predial. En Oaxaca,⁵⁸ gobiernos municipales en zonas indígenas enfrentan la resistencia de comunidades agrarias al cobro del impuesto. No sólo eso, lo rechazan bajo el argumento de que ya cobran una cuota, o ellos mismos exigen cobrarlos sin enterar al municipio los recursos. También este tema exige un examen más profundo.

⁵⁶ Cabrero y Arellano (2011). Los municipios rurales tienen una población de no más de 2,500 habitantes; los mixtos, de entre 2,500 y 14,999 habitantes.

⁵⁷ No hay que descartar que también los municipios urbanos sostienen eventualmente relaciones con núcleos agrarios dentro de su jurisdicción y que, potencialmente, se hallan mejor equipados para conducirlos.

⁵⁸ Esto me fue expuesto por autoridades municipales.

Bibliografía

- Bray, David Barton, Leticia Merino Pérez y Deborah Barry (2007), Los bosques comunitarios de México. Manejo sustentable de paisajes forestales, INE, México.
- Cabrero, Enrique (2007), Para entender el federalismo en los Estados Unidos Mexicanos, Nostra Ediciones, México.
- Cabrero, Enrique y Ady Carrera (2004), *Descentralización fiscal y debilidades institucionales. Las paradojas del caso mexicano*, en Guerrero, Juan Pablo (coord.), Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria, CIDE, M.A. Porrúa, México.
- Cabrero, Enrique y David Arellano (coord.) (2011), Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009, CIDE, México.
- Carpizo, Jorge (1997), *Comentario* (al Artículo 124), en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, PJF, CJF, UNAM, México.
- Flamand, Laura (2010), *Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales: avances y retrocesos*, en Méndez, José Luis (coord.), Los grandes problemas de México, XIII. Políticas públicas, El Colegio de México, México.
- Guillén, Tonatiuh (2001), Federalismo, gobiernos locales y democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 7, IFE, México.
- Hernández Trillo, Fausto (2004), *Manejo de riesgos financieros en entidades federativas de México: fondo de contingencia estatal y municipal para enfrentar riesgos macroeconómicos*, en Guerrero, Juan Pablo (coord.), Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria, CIDE, M.A. Porrúa, México.
- Kinkaid, John (2002), "Introduction", en Griffiths, Anne y Karl Nerenberg, Handbook of Federal Countries, McGill-Queen's, Montreal.
- Merino, Leticia (2004), Conservación o deterioro. El impacto de las políticas públicas en las instituciones comunitarias y en las prácticas de uso de los recursos forestales, INE, México.
- Merino, Mauricio (2010), *Nuevo federalismo, nuevos conflictos*, en Loaeza, Soledad y Jean-Francoise Prud'homme, Los grandes problemas de México, XIV. Instituciones y procesos políticos, El Colegio de México, México.
- Toledo, Víctor M. (1996) *Principios etnoecológicos para el desarrollo sustentable de comunidades campesinas e indígenas*, Temas Clave, CLAES, No. 4, agosto de 1996.
- Toledo, Víctor M., Pablo Alarcón-Chaires y Lourdes Barón (1998), Estudiar lo rural desde una perspectiva interdisciplinaria: una aproximación al caso de México, Estudios Agrarios, México.
- Ugalde, Vicente (2010), *Distribución de competencias y relaciones intergubernamentales en el sistema federal mexicano*, en Méndez, José Luis (coord.), Los grandes problemas de México, XIII. Políticas públicas, El Colegio de México, México.
- Wright, Deil S. (1997), Para entender las relaciones intergubernamentales, CNCAP, UAC, FCE, México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley Agraria.
Ley de Aguas Nacionales.
Ley General de Asentamientos Humanos.
Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.
Ley General para el Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Novedades

DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Dolores Luna *et al.*, *Índice de Gobierno Electrónico Estatal: La medición 2010*, DTAP-264
- Gabriel Purón Cid y J. Ramón Gil-García, *Los efectos de las características tecnológicas en los sitios web del gobierno*, DTAP-263
- Ana Elena Fierro y J. Ramón Gil-García, *Más allá del acceso a la información*, DTAP-262
- Gabriel Purón Cid, *Resultados del "Cuestionario sobre la reforma Presupuesto basado en Resultados..."*, DTAP-261
- Guillermo Cejudo y Alejandra Ríos, *El acceso a la información gubernamental en América Central y México: Diagnóstico y propuestas*, DTAP-260
- Rodolfo De la Torre and Patricia López-Rodríguez, *Closing the Gap: The Link between Social Capital and Microfinance Services*, DTAP-259
- Ma. Amparo Casar, *Representation and Decision Making in the Mexican Congress*, DTAP-258
- Guillermo Cejudo y Dirk Zavala, *Procesos y prácticas del acceso a la información: un ejercicio de usuario simulado*, DTAP-257
- Ernesto Flores-Roux y Judith Mariscal, *The Development of Mobile Money Systems*, DTAP-256
- David Arellano, Walter Lepore, Laura Zamudio e Israel Aguilar, *Control de los conflictos de interés*, DTAP-255

DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- Brasil Acosta *et al.*, *Evaluación de los resultados de la Licitación del Espectro Radioeléctrico de la COFETEL*, DTE-525
- Eva Arceo-Gómez and Raymundo M. Campos-Vázquez, *¿Quiénes son los NiNis en México?*, DTE-524
- Juan Rosellón, Wolf-Peter Schill and Jonas Egerer, *Regulated Expansion of Electricity Transmission Networks*, DTE-523
- Juan Rosellón and Erix Ruíz, *Transmission Investment in the Peruvian Electricity Market: Theory and Applications*, DTE-522
- Sonia Di Giannatale *et al.*, *Risk Aversion and the Pareto Frontier of a Dynamic Principal-Agent Model: An Evolutionary Approximation*, DTE-521
- Víctor Carreón and Jorge L. García, *Trivariate Probit with Double Sample Selection: Theory and Application*, DTE-520
- Alejandro Castañeda y Pedro Ibarra, *Entrada de supermercados en México*, DTE-519
- Julio César Leal, *Combate a la informalidad: ¿Más monitoreo fiscal o menos monopolios?*, DTE-518
- Julio Leal and Jorge Alonso, *Taxes, Transfers and the Distribution of Employment in Mexico*, DTE-517
- Eva Arceo and Raymundo M. Campos-Vázquez, *Teenage Pregnancy in Mexico: Evolution and Consequences*, DTE-516

DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- Covadonga Meseguer and Gerardo Maldonado, *Kind Resistance: Attitudes toward Immigrants in Mexico and Brazil*, DTEI-227
- Guadalupe González *et al.*, *The Americas and the World 2010-2011. Public Opinion and Foreign Policy in Brazil, Colombia, Ecuador, Mexico and Peru*, DTEI-226
- Guadalupe González *et al.*, *Las Américas y el mundo 2010-2011: Opinión pública y política exterior en Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú*, DTEI-225
- Álvaro Morcillo Laiz, *Un vocabulario para la modernidad. Economía y sociedad de Max Weber (1944) y la sociología en español*, DTEI-224
- Álvaro Morcillo Laiz, *Aviso a los navegantes. La traducción al español de Economía y sociedad de Max Weber*, DTEI-223
- Gerardo Maldonado, *Cambio electoral, anclaje del voto e intermediación política en sistemas de partidos de baja institucionalización*, DTEI-222
- James Ron and Emilie Hafner-Burton, *The Latin Bias: Regions, the Western Media and Human Rights*, DTEI-221
- Rafael Velázquez, *La política exterior de Estados Unidos hacia México bajo la administración de Barack Obama*, DTEI-220
- Rafael Velázquez y Jorge Schiavon, *La cooperación internacional descentralizada para el desarrollo en México*, DTEI-219
- Kimberly A. Nolan García, *Whose Preferences?: Latin American Trade Promotion Pacts as a Tool of US Foreign Policy*, DTEI-218

DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- Ana Laura Magaloni, *La Suprema Corte y el obsoleto sistema de jurisprudencia constitucional*, DTEJ-57
- María Mercedes Albornoz, *Cooperación interamericana en materia de restitución de menores*, DTEJ-56
- Marcelo Bergman, *Crimen y desempleo en México: ¿Una correlación espuria?*, DTEJ-55
- Jimena Moreno, Xiao Recio y Cynthia Michel, *La conservación del acuario del mundo. Alternativas y recomendaciones para el Golfo de California*, DTEJ-54
- María Solange Maqueo, *Mecanismos de tutela de los derechos de los beneficiarios*, DTEJ-53
- Rodolfo Sarsfield, *The Mordida's Game. How institutions incentive corruption*, DTEJ-52
- Ángela Guerrero, Alejandro Madrazo, José Cruz y Tania Ramírez, *Identificación de las estrategias de la industria tabacalera en México*, DTEJ-51
- Estefanía Vela, *Current Abortion Regulation in Mexico*, DTEJ-50
- Adriana García and Alejandro Tello, *Salaries, Appellate Jurisdiction and Judges Performance*, DTEJ-49
- Ana Elena Fierro and Adriana García, *Design Matters: The Case of Mexican Administrative Courts*, DTEJ-48

DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Carlos Elizondo, *Stuck in the Mud: The Politics of Constitutional Reform in the Oil Sector in Mexico*, DTEP-235
- Joy Langston and Francisco Javier Aparicio, *Gender Quotas are not Enough: How Background Experience and Campaigning Affect Electoral Outcomes*, DTEP-234
- Gilles Serra, *How Could Pemex be Reformed? An Analytical Framework Based on Congressional Politics*, DTEP-233
- Ana Carolina Garriga, *Regulatory Lags, Liberalization, and Vulnerability to Systemic Banking Crises*, DTEP-232
- Rosario Aguilar, *The Tones of Democratic Challenges: Skin Color and Race in Mexico*, DTEP-231
- Rosario Aguilar, *Social and Political Consequences of Stereotypes Related to Racial Phenotypes in Mexico*, DTEP-230
- Raúl C. González and Caitlin Milazzo, *An Argument for the 'Best Loser' Principle in Mexico*, DTEP-229
- Francisco Javier Aparicio and Covadonga Meseguer, *Supply or Demand? Politics and the 3x1 Program for Migrants*, DTEP-228
- Ana Carolina Garriga and Brian J. Phillips, *Foreign Aid and Investment in Post-Conflict Countries*, DTEP-227
- Allyson Benton, *The Origins of Mexico's Municipal Usos y Costumbres Regimes*, DTEP-226

DIVISIÓN DE HISTORIA

- Adriana Luna, *La reforma a la legislación penal en el siglo XVIII: Notas sobre el aporte de Cesare Beccaria y Gaetano Filangieri*, DTH-76
- Michael Sauter, *Human Space: The Rise of Euclidism and the Construction of an Early-Modern World, 1400-1800*, DTH-75
- Michael Sauter, *Strangers to the World: Astronomy and the Birth of Anthropology in the Eighteenth Century*, DTH-74
- Jean Meyer, *Una revista curial antisemita en el siglo XIX: Civiltà Cattolica*, DTH-73
- Jean Meyer, *Dos siglos, dos naciones: México y Francia, 1810- 2010*, DTH-72
- Adriana Luna, *La era legislativa en Nápoles: De soberanías y tradiciones*, DTH-71
- Adriana Luna, *El surgimiento de la Escuela de Economía Política Napolitana*, DTH-70
- Pablo Mijangos, *La historiografía jurídica mexicana durante los últimos veinte años*, DTH-69
- Sergio Visacovsky, *"Hasta la próxima crisis". Historia cíclica, virtudes genealógicas y la identidad de clase media entre los afectados por la debacle financiera en la Argentina (2001-2002)*, DTH-68
- Rafael Rojas, *El debate de la Independencia. Opinión pública y guerra civil en México (1808-1830)*, DTH-67

ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS

Ugo Pipitone, México y América Latina en la tercera oleada (crecimiento, instituciones y desigualdad), DTEIN-02

Eugenio Anguiano, El estudio de China desde cuatro enfoques: histórico, político, internacionalista y económico, DTEIN-01

Ventas

El CIDE es una institución de educación superior especializada particularmente en las disciplinas de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos. El Centro publica, como producto del ejercicio intelectual de sus investigadores, libros, documentos de trabajo, y cuatro revistas especializadas: *Gestión y Política Pública*, *Política y Gobierno*, *Economía Mexicana Nueva Época* e *Istor*.

Para adquirir cualquiera de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

VENTAS DIRECTAS:	VENTAS EN LÍNEA:
Tel. Directo: 5081-4003 Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091 Fax: 5727 9800 Ext. 6314 Av. Constituyentes 1046, 1er piso, Col. Lomas Altas, Del. Álvaro Obregón, 11950, México, D.F.	Librería virtual: www.e-cide.com Dudas y comentarios: publicaciones@cide.edu

¡¡Colecciones completas!!

Adquiere los CDs de las colecciones completas de los documentos de trabajo de todas las divisiones académicas del CIDE: Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos.



¡Nuevo! ¡¡Arma tu CD!!



Visita nuestra Librería Virtual www.e-cide.com y selecciona entre 10 y 20 documentos de trabajo. A partir de tu lista te enviaremos un CD con los documentos que elegiste.