

CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS,
URBANOS Y AMBIENTALES

En México, en 1992 fue reformado el artículo 27 constitucional. A la par, fueron emitidas leyes secundarias, entre éstas la Ley Agraria, con la innovación de permitir la entrada de actores privados en la explotación y aprovechamiento de tierras, aguas, bosques y minerales. Sin embargo, el sustancial cambio legal que supuso la apertura de las tierras ejidales a un mercado formal no generó las transformaciones de la seguridad jurídica que desde la lógica neoinstitucional se esperaban. El mercado formal de tierras ejidales es pequeño y contrasta con el amplio mercado irregular desarrollado durante décadas antes de la reforma legal. Al mismo tiempo, nuevos conflictos agrarios derivados de las transferencias ilegales de tierras ejidales y comunales surgen y desembocan, con mayor frecuencia, en tribunales. ¿Cómo explicar la persistencia y multiplicación de situaciones de ilegalidad/irregularidad en el sector ejidal a casi 30 años de la reforma legal? ¿Por qué el mercado de tierras agrarias no logró su legalización? Desde una perspectiva más amplia, ¿por qué la apertura de este mercado no siempre ha beneficiado a los sujetos agrarios y a los habitantes rurales en su conjunto? El presente libro colectivo busca dar respuesta a estas y otras preguntas planteadas desde siete regiones del país que han experimentado transformaciones en cuanto al valor de la tierra ejidal o de bienes comunales, asociadas al abandono de la agricultura, el incremento de la agroindustria, la urbanización y el desarrollo del turismo. Los ocho capítulos que lo componen se fundamentan en riguroso trabajo etnográfico realizado por un equipo multidisciplinario interesado en describir con riqueza empírica las transferencias contemporáneas de tierras; las relaciones asimétricas de poder entre ejidatarios, comuneros y demás actores involucrados en los mercados de tierras; así como diversas valoraciones y normas sociales o usos y costumbres locales asociados a la tierra de los núcleos agrarios.

**EL COLEGIO
DE MÉXICO**



CEDUA

La regulación imposible:
(i)legalidad e (i)legitimidad en los mercados de tierra en México
al inicio del siglo xxi

**EL COLEGIO
DE MÉXICO**

La regulación imposible:

(i)legalidad e (i)legitimidad en los mercados
de tierra en México al inicio del siglo xxi

Gabriela Torres-Mazuera y Kirsten Appendini
Editoras

EL COLEGIO DE MÉXICO

Imagen de portada: realizada en el Departamento de SIG de El Colegio de México con base en datos del sistema agrario nacional 2018 (<https://www.gob.mx/ran#709>) y cartografía digital de INEGI 2020 (<https://www.inegi.org.mx/app/mapas/>).

La regulación imposible
(I)legalidad e (i)legitimidad en los mercados
de tierra en México al inicio del siglo XXI

CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS, URBANOS Y AMBIENTALES

LA REGULACIÓN IMPOSIBLE

(I)LEGALIDAD E (I)LEGITIMIDAD EN LOS MERCADOS DE TIERRA EN MÉXICO AL INICIO DEL SIGLO XXI

Gabriela Torres-Mazuera
Kirsten Appendini
Editoras



EL COLEGIO DE MÉXICO

Primera edición, 2020

D.R. © El Colegio de México, A. C.
Carretera Picacho Ajusco, núm. 20
Ampliación Fuentes del Pedregal
Alcaldía Tlalpan
14110, Ciudad de México, México
www.colmex.mx

ISBN: 978-607-

Impreso en México

ÍNDICE

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	9
AGRADECIMIENTOS	13
PRÓLOGO	
<i>Héctor Robles Berlanga</i>	15
Introducción. La regulación imposible	
<i>Gabriela Torres-Mazuera</i>	29
1. La teoría de los derechos de propiedad y la Reforma Agraria de 1992 en México	
<i>Kirsten Appendini</i>	69
2. Expansión agroindustrial y tratos agrarios en una región biodiversa de la Península de Yucatán	
<i>Gabriela Torres-Mazuera, Wendy Bazán</i> <i>Céline Boué, Irma Gómez y Eric Vides</i>	111
3. Diversas expresiones del mercado contemporáneo de tierras en la Sierra de Santa Marta, Veracruz	
<i>Emilia Velázquez Hernández</i>	161
4. La seguridad agraria como bien privado y bien común. Normatividad local y manipulaciones legales en los conflictos por la tierra en los ejidos de Los Tuxtlas, Veracruz	
<i>Eric Léonard</i>	199

5. Mercado de tierra ejidal en la periferia urbana: transformación institucional en un contexto de inequidad social <i>Clara E. Salazar Cruz</i>	241
6. Turismo, despojo de tierras ejidales y crisis de legalidad en Tulum, Quintana Roo <i>Gustavo Marín Guardado</i>	283
7. Mercado de tierras ejidales, disputas y formas emergentes de personalidad jurídica en el corredor turístico Creel-Divisadero de Chihuahua <i>Horacio Almanza Alcalde, Irma Gabriela Fierro Reyes</i> <i>Ricardo Rodríguez González y Juan J. F. Loera González</i> . . .	321
8. Las reformas al artículo 27 constitucional en el contexto del municipio Valle Nacional, Oaxaca <i>Ana Paula de Teresa</i> <i>Claudio Basabe</i>	371
SOBRE LOS AUTORES	433

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ADVC	Áreas Destinadas Voluntariamente a la Conservación
AGA	Archivo General Agrario
AGEB	Área Geoestadística Básica
AHEO	Acervo Histórico del Estado de Oaxaca
Aserca	Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios
Banrural	Banco Nacional de Crédito Rural
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAM	Consejo Agrarista Mexicano
CAP	Congreso Agrario Permanente
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CIP	Centro Integralmente Planeado
CIESAS	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
CIOAC	Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos
CNC	Confederación Nacional Campesina
CNPA	Coordinación Nacional del Plan de Ayala
COBAEV	Colegio de Bachilleres del Estado de Veracruz
CODUC	Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas
Conacyt	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Conafor	Comisión Nacional Forestal

Conagua	Comisión Nacional del Agua
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
Conasupo	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
Corett	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
Cosomer	Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural
CRRNPO	Consejo Regional de Recursos Naturales del Papaloapan Oaxaca A. C.
CURP	Clave Única de Registro de Población
DOF	Diario Oficial de la Federación
Ecoprodes	Ecología y Producción para el Desarrollo Sustentable
FANAR	Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
Fertimex	Fertilizantes de México
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fonatur	Fondo Nacional de Fomento al Turismo
GDI	Grupo Desarrollo Infraestructura
ha	Hectárea(s)
Imevis	Instituto Mexiquense de la Vivienda Social
Inegi	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INI	Instituto Nacional Indigenista
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
Inmecafé	Instituto Mexicano del Café
IPAE	Instituto del Patrimonio Inmobiliario de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
NCPE	Nuevo Centro de Población Ejidal
OIC	Organización Internacional del Café

OIT	Organización Internacional del Trabajo
PA	Procuraduría Agraria
PAC	Programa Alianza para el Campo
PAN	Partido Acción Nacional
PHINA	Sistema Padrón e Historial de Núcleos Agrarios
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
Proagro	Programa de Fomento a la Agricultura Componente
Procampo	Programa de Apoyos Directos al Campo
Procecom	Programa de Certificación de Derechos Comunales
Procede	Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares
Profepa	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
Profortarah	Productores Forestales de la Tarahumara
Progan	Programa Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola
Progresá	Programa de Educación, Salud y Alimentación
Pronasol	Programa Nacional de Solidaridad
Prospera	Programa de Inclusión Social
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
PSA	Pago por Servicios Ambientales
RAN	Registro Agrario Nacional
RPPC	Registro Público de la Propiedad y de Comercio
RTBC	Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales
RAAJA	Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios
Sagarpa	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAH	Servicios Ambientales Hidrológicos
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Sedatu	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Sedetur	Secretaría de Turismo de Quintana Roo
Segob	Secretaría de Gobernación
Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Sener	Secretaría de Energía
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SIMCR	Sistema Integral de Modernización Catastral y Registral
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
Tabamex	Empresa Paraestatal de Tabacos Mexicanos
TGNN	Transportadora de Gas Natural del Noroeste
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TUA	Tribunal Unitario Agrario
UERA	Unidades Económicas Rurales Agrícolas
UNORCA	Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas
ZMCM	Zona Metropolitana de la Ciudad de México

AGRADECIMIENTOS

Este libro ha sido posible gracias al apoyo, generosidad, colaboración y entusiasmo de muchas personas e instituciones que se interesaron y se involucraron de una u otra manera, entre los años 2014 y 2017, durante el proceso de investigación, análisis de resultados y redacción.

Las editoras agradecemos a todos los integrantes del equipo, investigadores y becarios, sus diversas modalidades de colaboración. Una mención especial por el esfuerzo y la excelente discusión académica es para: Horacio Almanza, Ana Paula de Teresa, Eric Léonard, Gustavo Marín, Clara Salazar y Emilia Velázquez; también para las becarias Wendy Bazán Landeros y Mara Silva, quienes dieron seguimiento a todo el proceso de investigación y edición, respectivamente, y a María Fernanda Márquez Osuna, quien rediseñó los mapas de cada capítulo.

A lo largo de los cuatro años que duró la investigación colectiva, varios colegas expertos en temas agrarios y relativos a los derechos de los pueblos indígenas y campesinos participaron en ocho seminarios y coloquios organizados en el marco de nuestro proyecto. Tanto sus aportaciones como expositores e interlocutores fueron fundamentales para generar y ampliar preguntas de investigación, asimismo en el análisis de los resultados. Así pues, damos las gracias a Antonio Azuela, Luis Aboites, Ángeles Arcos, Andrea Bocanegra, Santiago Bastos, Emmanuel Bouquet, Paula López Caballero, Andrea Cerami, Jorge Fernández, Charles Hale, Carmen Herrera, David Lovatón, Odile Hoffmann, Emilio Kouri, Naayeli Ramírez, Tim Trench y María del Carmen Ventura.

Queremos agradecer también a los dictaminadores anónimos que con su rigurosa lectura y acertadas críticas y sugerencias al primer manuscrito ayudaron a fortalecer el argumento general y los aspectos concretos de cada capítulo.

Este proyecto no hubiera sido posible sin el apoyo de varias instituciones. Damos las gracias al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) que con su fondo SEP-Conacyt Ciencia Básica (clave de proyecto: 220667) proveyó de la principal aportación económica para la realización de este proyecto. Asimismo agradecemos al Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) por facilitar las instalaciones y apoyar en toda la logística para llevar a cabo la investigación. Damos las gracias al Laboratorio Mixto Internacional: LMI-Mobilités, Gouvernance et Ressources dans le bassin méso-américain, financiado por el Institut de Recherche pour le Développement (IRD) y CIESAS que apoyaron con recursos económicos para la realización de seminarios. Finalmente damos las gracias a El Colegio de México, institución responsable de la publicación de este trabajo.

PRÓLOGO

Héctor Robles Berlanga

Un conjunto de investigadores especialistas en temas agrarios, relaciones de propiedad y tenencia de la tierra se propusieron reflexionar sobre las transformaciones de los ejidos y las comunidades agrarias a 25 años de las reformas al artículo 27 constitucional de 1992. El objetivo de los distintos estudios fue explorar los desfases entre leyes, costumbres, prácticas sociales y decisiones individuales asociados a la transferencia (enajenación) de tierras ejidales. Para ello, se plantearon realizar una investigación cualitativa, apoyada en información de primera mano obtenida en trabajo de campo, así como comparativa y centrada en contextos regionales específicos: las regiones de Los Tuxtlas, la cuenca media del Papaloapan y la Sierra de Santa Marta en el sur de Veracruz, la región de los Chenes en el estado de Campeche, la región de la Chinantla en Oaxaca, la Sierra Tarahumara en Chihuahua, la Riviera Maya en Quintana Roo y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

La obra titulada *La regulación imposible. (I)legalidad e (I)legitimidad en los mercados de tierra en México al inicio del siglo XXI* es importante porque identifica una serie de fenómenos relacionados con la tenencia de la tierra, algunos de ellos asociados a prácticas anteriores a las modificaciones al marco jurídico de 1992. En los estudios cualitativos reunidos en este libro se observan los cambios que ha sufrido el ejido en estos últimos años, el cual es dibujado diferente al que existía en el siglo xx y nos hacen un llamado a repensar (estudiar) los ejidos y las comunidades si queremos dar respuesta a sus nuevas dinámicas y necesidades.

La investigación contrastó la evidencia empírica con los datos estadísticos duros que arrojan las instituciones del sector agrario y los procedimientos que marcan tanto las leyes y las instituciones de procuración de justicia agraria como las prácticas locales de transmisión de la tierra y de resolución de controversias. Los resultados obtenidos apuntan a una mayor circulación de la tierra que la documentada por el Registro Agrario Nacional (RAN), la presencia de un número muy importante de conflictos por la posesión de un predio que se dirimen en los núcleos agrarios o en juzgados civiles y no necesariamente en los tribunales agrarios, y el crecimiento del número de sujetos con derechos formales e informales en los ejidos que no aparecen en los padrones del núcleo agrario o en los registros del RAN. En otras palabras, la información contenida en los registros institucionales con mucha frecuencia es el resultado de una visión parcial y presenta errores en la metodología utilizada para su obtención, captura y procesamiento.

La obra permite revisar qué pasó con las expectativas y afirmaciones que se hicieron en los primeros años de la aplicación de las reformas de 1992.

El capítulo 1 se refiere al contexto político y económico en el que se propusieron y finalmente se modificaron los derechos de propiedad en los ejidos y comunidades. Kirsten Appendini explica la teoría de la economía neoinstitucional que sirvió como anclaje teórico de las transformaciones legales e institucionales promovidas por el gobierno federal. El nuevo marco legal es la referencia a la que se enfrentan jurídicamente los actores en los núcleos agrarios, y como se constata en los estudios de caso en este libro, ha dado lugar a un complejo mosaico en materia de tenencia en el México rural y urbano.

Los resultados obtenidos en el trabajo de campo muestran que hay un gran dinamismo en los núcleos agrarios por lo que no se vislumbra su desaparición como se llegó a afirmar en un principio y, al mismo tiempo, documenta que la seguridad jurídica no se alcanzó con la regularización de la tierra como se señaló desde el gobierno.

El trabajo también cuestiona las supuestas bondades de la reforma respecto a la incorporación de suelo rústico para el desarrollo urbano o turístico, pues lo que se detectó en los siete estudios de caso es el avasallamiento de los ejidatarios por parte de inmobiliarias o gobiernos locales; cómo se incrementó el fenómeno de parcelar e individualizar los derechos de propiedad, cómo interpretaron los sujetos las modificaciones a la ley y cómo la aplican en su entorno local. Los autores concluyen que legalizar muchas de las prácticas catalogadas como irregulares e ilegales en los ejidos significó una transformación sustancial en los principios ideológicos que fundamentan la forma de tenencia ejidal, lo cual ha conllevado la proliferación de desfases entre leyes, costumbres y prácticas sociales en el contexto ejidal.

Poner a discusión algunos hallazgos de los estudios de caso nos ayudará a entender la nueva realidad que vive la propiedad ejidal y comunal en nuestro país con la idea de construir escenarios y bosquejar alternativas a esta nueva realidad.

DIFERENCIACIÓN AL INTERIOR DE LOS EJIDOS

Antes de 1992 el ejido se componía fundamentalmente de ejidatarios y sus familias y personas que no tenían derechos sobre las tierras. Los ejidatarios tenían derecho a tierras de uso común, a la superficie parcelada y al asentamiento humano en más o menos las mismas proporciones. Los siete estudios de caso documentan la diversidad de sujetos y la diferenciación al interior del ejido. A partir de ellos podemos documentar las distintas calidades agrarias que existen en los ejidos:

- i)* ejidatarios con todos los derechos a superficie parcelada, tierras de uso común y solares,
- ii)* ejidatarios sólo con derechos a tierras de uso común,
- iii)* ejidatarios con derechos sólo a tierras parceladas,
- iv)* ejidatarios con más superficie que otros,

- v) poseisionarios con certificados parcelarios,
- vi) poseisionarios sin documentos o con documentos comprados que se consideran propietarios privados,
- vii) avecindados con títulos expedidos por el RAN,
- viii) personas sin documentos que viven en la zona urbana titulada y desincorporada en el ejido.

En el estudio realizado por Clara Salazar se concluye que: “En consecuencia, considerar el ejido como una unidad homogénea en la cual todos sus miembros resultan beneficiados o afectados por igual en una situación dada, puede llevar a conclusiones erróneas” (p. 275). Esta diferenciación obliga a repensar ejidos y comunidades, ya que ahora comparten el mismo espacio un conjunto de sujetos rurales con derechos e intereses diferentes, lo cual puede dificultar concretar acuerdos para aprovechar y preservar el ejido como una sola unidad.

GRAN MOVILIDAD DE LA TIERRA EJIDAL

En el capítulo acerca de la Sierra de Santa Martha, Veracruz, se documenta que: “Cuando se conoció la existencia del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede) y se supo que el Gobierno mexicano entregaría certificados parcelarios, y que la venta de parcelas ya no estaría prohibida por la ley, en varios ejidos de la sierra se activó un mercado de tierras que hasta entonces había sido casi inexistente” (p. 169). En el capítulo “Expansión agroindustrial y tratos agrarios en una región biodiversa de la Península de Yucatán” se encontró que “de acuerdo con la información recabada en los ocho ejidos de estudio, los tratos agrarios de carácter temporal entre ejidatarios o entre ejidatarios y vecinos nativos, o entre ejidatarios y foráneos (en particular menonitas) son muy frecuentes y ampliamente aceptados a nivel local” (p. 133). Emilia Velázquez concluye que:

En todos los casos, el número de ejidatarios registrados por el Procede superó al de los ejidatarios beneficiados al momento del reparto agrario. Esta situación, según nuestra información de campo, se explica por las ventas y cesiones de pequeñas fracciones de parcelas que los ejidatarios hicieron antes de que se realizara la medición y delimitación de parcelas, o inmediatamente después de que esto sucediera y antes de que concluyera el Procede (p. 165).

El aumento en la movilidad de la tierra se constata con los últimos datos sobre la circulación de la tierra: en 2007 se encontraban rentadas 2 667 000 hectáreas; en aparcería, 677 000; prestadas 1 557 000, y bajo otra forma, 1 435 000 hectáreas. En suma, 6.3 millones de hectáreas (Robles y Mejía, 2018: 5). En 2016, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), tanto la renta como el préstamo de tierras crecieron significativamente. Ahora representan poco más de 12 millones de hectáreas dadas en algún tipo de trato agrario, es más del doble de lo registrado hace 10 años.

Como se documenta en los estudios, el aumento en la movilidad de la tierra no mejoró el acceso a la tierra de familias pobres o habitantes sin tierra. Como lo señala atinadamente Thiesenhusen (1996), hacer del mercado de tierras el instrumento de política principal no resuelve los problemas de redistribución de las tierras, ni permite que grandes masas de campesinos pobres o sin tierra accedan a ella, sino que por el contrario, profundiza las desigualdades. La razón es sencilla: los campesinos que apenas logran subsistir y reproducirse como tales no tienen medios para comprar la tierra.

INCREMENTO DE LOS POSESIONARIOS

En el estudio realizado en Creel, Chihuahua se indica que desde la década de 1970 se ha sextuplicado el número de ejidatarios debido al aumento de reclamos por derechos a la tierra por parte de

descendientes de ejidatarios originales. Por otro lado, en el ejido Jacinto Pat, Quintana Roo, se les certificó 8 924 hectáreas que actualmente se encuentran en manos de 206 ejidatarios, 57 avecindados y 161 posesionarios; en Dzibalchén, Campeche, se establece que todo vecino nativo o migrante que haya contraído matrimonio con algún vecino nativo, y se haya avecindado, tiene acceso a dos hectáreas de las tierras de uso común ejidal, las cuales puede heredar a sus hijos como pobladores; en Santa Martha, Veracruz un número indeterminado de hijos (a veces también hijas) de ejidatarios consiguieron que sus padres les cedieran pequeñas fracciones de sus parcelas, con lo que se convirtieron en posesionarios y en la mayoría de los casos después fueron admitidos como ejidatarios por las asambleas ejidales.

La presencia de los posesionarios en los núcleos agrarios se constata con los datos del RAN: en 2017 existían 728 000 posesionarios con certificados vigentes (dos millones activos en el Sistema Integral de Modernización Catastral y Registral, SIMCR). La evidencia empírica y los datos del registro apuntan a que, actualmente, en el total de sujetos agrarios en ejidos y comunidades del país, existe un número mayor de posesionarios que de comuneros; que la disminución de los predios es una constante en los núcleos agrarios y que puede llevar a la inviabilidad de muchas unidades productivas; que la disposición jurídica del indivisible debe ser discutida, pues los ejidatarios buscan formas de seguir repartiendo la tierra a más de una persona, aunque conlleve la pulverización de la tierra. En esto, hay dos hallazgos importantes: *i)* la indivisibilidad limita la herencia dividida pero no la detiene, y *ii)* el reconocimiento de los posesionarios como ejidatarios modifica las relaciones de poder en los ejidos, ya que éstos se pueden convertir en mayoría o, si no se les toma en cuenta pueden crear un vacío y no participar en las actividades para fortalecer la gobernanza del núcleo agrario.

Los distintos estudios nos hablan de la importancia de comprender las razones y las lógicas particulares que llevan a distintos individuos a transmitir la tierra a varias personas, ya que es el único

mecanismo para entender y construir un marco explicativo adecuado a la toma de decisiones.

EN LA RESOLUCIÓN O EXACERBACIÓN DE LOS CONFLICTOS
INTERVIENEN DISTINTAS INSTANCIAS DE GOBIERNO

En Campeche “es cada vez más frecuente que ejidatarios y menonitas recurran a notarios públicos para formalizar tanto los contratos de arrendamiento de tierras ejidales como las cesiones de derechos” (p. 152); en Los Tuxtlas “llama la atención la complejidad y acumulación de acciones legales emprendidas por los dos contrincantes a lo largo de nueve años. En total, el conflicto pasó, en su fase jurídica, por cinco fases particulares y un total de 14 dictámenes (nueve en el TUA y cinco relativos a los recursos de amparo interpuestos ante tribunales civiles)” (p. 209); en Santa Martha las “compraventas no tenían validez jurídica en tanto que la Ley Agraria sólo permite la venta de parcelas completas. Pese a ello, los compradores recurrían a distintas instancias legalmente constituidas —Comisariado Ejidal, PA, notario público— para tratar de asegurar las compras informales” (p. 172), y en Tulum:

La puesta en marcha del poder económico representado por los grandes empresarios, articulando a las élites regionales y la maquinaria del Estado, interesados en la construcción del espacio social del turismo internacional y en la participación de los grandes negocios, tuvieron a disposición a las instituciones del Estado, no sólo para ejercer la violencia, legal y extralegal, sino también para construir una maquinaria compleja orientada al despojo de bienes territoriales (p. 312).

Se puede concluir, a partir de los hallazgos de los estudios de caso, que la institucionalidad agraria no garantiza la certeza jurídica en la propiedad de la tierra ejidal, es decir, no es capaz de resolver de modo equitativo, predecible y oportuno: litigios que

proviene del otorgamiento múltiple de títulos de dominio, superposición de linderos, invasión o despojo de terrenos. No existe un marco institucional que permita estructurar la interacción política, económica y social de los diferentes agentes que intervienen en el medio rural, y si la tenencia de la tierra tiene que ver solamente con tecnicismos legales, como lo consideran en ocasiones las instituciones del sector agrario, carece de sentido suponer sobre la importancia de la participación de los distintos actores, especialmente los dueños de la tierra, en la resolución de conflictos.

INCREMENTO DE LA PARCELACIÓN DE LA TIERRA

Otro fenómeno que se identifica en los trabajos es la parcelación de las tierras. En Valle Nacional los núcleos agrarios que tienen alguna extensión en las áreas planas de los valles aluviales, sean ejidos o comunidades, han optado por certificar el área parcelada para diferenciar las tierras más productivas de los terrenos cerriles que resguarda el área mancomunada:

[En Campeche], a pesar de la resistencia de muchos ejidos a la certificación legal de las “parcelas económicas” y del “uso común ejidal” con Procede, hoy en día existen grupos de ejidatarios en diversos ejidos (Chenchoh, Xmabén e Ich-Ek) que promueven la parcelación legal de la totalidad del ejido (p. 153). [y] En muchos otros ejidos de la sierra, en Piedra Labrada, el Procede concluyó en 1995. Fueron 63 los ejidatarios que recibieron sus certificados parcelarios, más 9 posesionarios (p. 177).

Los estudios documentan que: *i)* la parcelación, especialmente de tierras que antes se consideraban de uso común (tierras de uso común), se debió al reparto social de tierras o para abrir tierras al cultivo o para establecer pastos para el ganado; *ii)* por lo general, las tierras de uso común que se parcelaron no tienen vocación para actividades agrícolas; *iii)* en algunos casos el parcelamiento se dio

desde la década de 1970 o cuando se establecieron plantaciones de café, potreros o frutales (en la parte central de Los Tuxtlas, las tierras ejidales estaban parceladas casi en su totalidad desde la década de 1970); *iv*) se parcelaron tierras con bosques o selvas, a pesar de las prohibiciones de la ley, con la consiguiente pérdida de recursos naturales; *v*) en algunas partes (Tulum) se parceló pensando en vender tierras para el desarrollo turístico, y *vi*) la parcelación cuestionó la vida comunitaria en algunos ejidos.

LOS LLAMADOS MEGAPROYECTOS Y EL CRECIMIENTO URBANO: UNA CRECIENTE AMENAZA PARA LAS TIERRAS EJIDALES

Los estudios de caso que aquí se presentan pueden inscribirse dentro de los estudios que han documentado el despojo de tierras a favor de los megaproyectos, por parte de empresarios inmobiliarios y por desarrollos turísticos en su mayoría de capital internacional. Los autores documentan una intensa presión sobre la tierra, lo que ocasiona, entre otros problemas, venta ilegal de tierras, conflictos agrarios, subutilización de los espacios y deterioro de los recursos naturales. En Chihuahua se documentan los problemas generados en los núcleos agrarios por la construcción del Parque de Aventura, Barranca del Cobre, el aeropuerto de Creel y el gasoducto El Encino-Topolobampo, en su paso por el municipio de Bocoyna; en el estudio sobre Tulum el autor concluye que:

La creciente parcelación y fragmentación del ejido a través de la venta de tierras, permitió la proliferación de pequeños propietarios de lotes de costa, principalmente empresarios hoteleros, pero también abrió la puerta para que operadores de las mafias agrarias pudieran concentrar grandes extensiones a través de la compra de lotes y derechos ejidales, vía prestanombres convertidos en “nuevos ejidatarios”, con lo cual un empresario ha podido acceder a la propiedad de casi la mitad del ejido y al control de las decisiones que rigen el futuro del mismo (p. 312).

En el estudio sobre el ejido La Piedad en el Estado de México los ejidatarios no pudieron prever que la sociedad mercantil no era una extensión del ejido, ni estaba atada a ese modelo organizativo ni a sus instituciones. Tampoco pudieron adelantarse al hecho de que los agentes inmobiliarios no estaban interesados en incorporarlos como socios al negocio de la vivienda, ni que su proceder habitual era apropiarse totalmente de la tierra rural y capturar la máxima plusvalía que podía producir al ser transformada en urbana.

Los resultados de este trabajo colectivo de investigación, al igual que otros estudios sobre el tema, coinciden en: el papel omiso que han tenido el Estado y sus instituciones al proteger los derechos de los dueños de la tierra; la opacidad y corrupción en la asignación de permisos o concesiones; las violaciones al marco jurídico nacional e internacional; las graves transformaciones espaciales en zonas forestales, de playa y zonas rural-urbanas, y los efectos negativos en el mantenimiento y la protección de los recursos naturales. Se puede concluir que la crisis en el sector rural y la pobreza en la que viven muchos de los propietarios de la tierra no permiten que se sientan seguros, incluso en sus propiedades, ni tampoco están en condiciones económicas para poder decidir libremente cuál es la mejor forma, la más redituable, de invertir sus escasos recursos, ni de escoger la estrategia que corresponda siempre a sus intereses-objetivo de largo plazo.

La investigación colectiva presentada en este libro aporta información valiosa sobre las dinámicas socioeconómicas en ejidos y comunidades que debieran ser consideradas en la elaboración de políticas públicas para atender las nuevas realidades de este sector. Ejemplos de ello son algunas de las conclusiones a las que llegan los autores.

Ana Paula de Teresa y Claudio Basabe consideran necesario reconocer las asimetrías que se derivan de las distintas categorías agrarias; asimismo, una (re)conceptualización de la problemática rural debería integrar, al menos, tres aspectos: *a)* la consideración de que lo rural supera a lo agrícola; *b)* el reconocimiento del valor de los recursos naturales en el modelo de acumulación actual, y *c)* el

papel clave que juegan los vínculos urbano-rurales en la configuración territorial.

Emilia Velázquez destaca negativamente la actuación de los funcionarios de la Procuraduría Agraria (PA) ante la importancia de revalorar las asambleas ejidales, ya que tienen todavía cierto peso al interior de los ejidos. Esto demuestra que el Procede no sólo fue un programa de regularización de tierras, sino que indujo al desarrollo de un mercado de tierras casi inexistente en su región de estudio.

Gabriela Torres-Mazuera, Wendy Bazán, Céline Boué, Irma Gómez y Eric Vides documentan que las tierras de uso común ejidal legalmente son una tenencia colectiva, y en la práctica se encontraba dividida y apropiada de manera permanente y desigual entre los ejidatarios en aquellas áreas de agricultura intensiva; que la seguridad en la tenencia de la tierra está dada más por las relaciones de confianza entre los distintos sujetos que viven en el territorio que por las instituciones agrarias; que la expansión agroindustrial conlleva conflictos potenciales; que “el patrimonio colectivo que representan las tierras ejidales se está individualizando sin generar mayor beneficio para la comunidad” [y que] “existe una tendencia por parte de los ejidatarios de no percibir al ejido como una unidad de acción colectiva” (p. 155).

Clara Salazar concluye que la presencia de inversionistas capitalistas en la compraventa de tierras de origen ejidal en la periferia urbana ha implicado nuevas y diferentes formas de relaciones para los ejidatarios; que en el proceso de formación de asentamientos informales, los ejidatarios han lucrado un doble pago por la tierra; que el Estado ha pagado a los ejidatarios por debajo del precio del mercado; que el argumento del formalismo jurídico impone condiciones iguales a todos los actores ante la ley, pero instrumenta la quimera de que el mercado garantiza por medio del contrato mejores precios y justicia social; que el proceso de transición experimentado hacia un sistema de mercado de tierra con fines mercantiles y bajo el principio de máxima ganancia obliga a los ejidatarios no sólo a desenvolverse en el marco jurídico civil, sino

a confrontar el hecho de que los elementos constituyentes de una identidad colectiva no son funcionales en un contexto donde las decisiones se alinean a identidades e intereses individuales (p. 274). En consecuencia, considerar el ejido como unidad homogénea, en la cual todos sus miembros resultan beneficiados o afectados por igual en una situación dada, puede llevar a conclusiones erróneas.

Gustavo Marín cuestiona las concepciones evolucionistas de corte neoinstitucional que dan por hecho que la conformación de instituciones y “reglas claras de juego” resuelven en buena medida la definición y eficiencia de los derechos de propiedad; que la expansión de la corrupción, el ejercicio de la violencia y la crisis de legalidad son un signo de los tiempos actuales en lo referente a la tenencia de la tierra.

Eric Léonard sugiere que

Las sociedades locales organizan sus regímenes de regulación sociopolítica y sus sistemas de propiedad en referencia a una concepción estratificada u “hojaldreada” (*layered*) de la ciudadanía. Fuera de los registros de propiedad custodiados por el RAN —que se fundamentan en una concepción horizontal y universal de la ciudadanía—, sigue existiendo una amplia gama de derechos de posesión regulados por sistemas locales de pertenencia y representación social que asocian el ejercicio de estos derechos al cumplimiento de determinadas obligaciones, con base en una concepción estratificada y socialmente acotada de la ciudadanía (pp. 237-238).

Para el autor,

la seguridad en la posesión de la tierra y la legitimación social de los derechos de propiedad ejidal provienen ante todo de la densidad de las relaciones sociales que los poseedores de tierras no amparadas por un título agrario mantienen con los vecinos de la comunidad. Estas consideraciones nos llevan directamente a la cuestión de las relaciones entre las categorías de ciudadanía local y los procesos de asignación/legitimación de los derechos agrarios (p. 236).

Finalmente, Horacio Almanza, Irma Fierro, Ricardo Rodríguez y Juan Jaime Federico Loera documentan las complejas relaciones de las poblaciones indígenas y mestizas cuando comparten la propiedad de la tierra; la lucha de los pobladores indígenas en defensa de su territorio que los lleva a apelar al carácter ancestral de sus posesiones y, a diferencia de la vía agraria usual, las demandas de las comunidades indígenas se han apoyado en la legislación internacional, nacional, jurisprudencia y fallos de los jueces para presentarse como entes jurídicos.

Los resultados conceptuales y metodológicos representan una contribución a los debates sobre la tenencia de la tierra en México, en este momento especial de cambio y de transición. También deja constancia del interés de los autores por documentar las transformaciones de los ejidos y las comunidades y de revalorizar la importancia de este sector para el desarrollo de nuestro país. Sin duda, es una obra necesaria y recomendable.

BIBLIOGRAFÍA

- Robles, H. y D. Mejía (2018). *México rural del siglo XXI*. México: FAO.
- Thiesenhusen, W. (1996). *Trends in Land Tenure Issues in Latin America: Experiences and Recommendations for Development Cooperation*. Bonn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.

INTRODUCCIÓN. LA REGULACIÓN IMPOSIBLE*

Gabriela Torres-Mazuera

En el año 1992 el artículo 27 constitucional fue reformado. A la par, fueron emitidas la Ley Agraria, la Ley Minera, la Ley de Aguas Nacionales y la Ley Forestal, con la innovación de permitir la entrada de actores privados, en particular, empresas nacionales e internacionales en la explotación y el aprovechamiento de tierras, aguas, bosques y minerales, así como la incorporación de las tierras ejidales a un mercado formal.¹

Como ha sido señalado por diversos especialistas, este conjunto de reformas que se dan a la par de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) apuntaban a un nuevo modelo de país, el cual se venía delineando desde inicios de la década de 1980, en el que algunos sectores sociales, en particular los campesinos, serían eliminados de la agenda de desarrollo nacional y, más en específico, de la nueva política agropecuaria.²

* Este libro es resultado del proyecto titulado “La privatización de la propiedad social en México. (I)legalidades e (I)legitimidades en las transferencias de tierras ejidales en un contexto neoliberal” (clave de proyecto: 220667) el cual fue financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología como parte del Programa de Ciencia Básica SEP-Conacyt.

¹ Para un recuento de las principales reformas legales en materia ambiental promovidas en 1992 en el marco del tratado de libre comercio y sus principales efectos socioambientales, véase Mumme, 2007.

² Es de señalarse que éste no fue un objetivo considerado por algunos actores que participaron en la reformulación del artículo 27 constitucional en 1992. Organizaciones como Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA) y personalidades como A. Warman y G. Gordillo apostaban por

En efecto, el fin de los créditos y subsidios a la producción agrícola para los pequeños productores, así como la liberalización comercial, entre otros cambios a la política pública nacional, tuvieron un impacto devastador sobre el sector agrario conformado por ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. En la actualidad, la mayor parte de la población rural vive en condiciones de pobreza (58.2%) (Coneval, 2017), así como de precariedad laboral, desempleo o migración. En el censo de 2010 se registraron apenas 4.5 millones de trabajadores ocupados en el sector primario, de los cuales 36.2% obtenían ingresos de dos o menos salarios mínimos y 43.2% reportó no percibir alguno (Concheiro y Robles, 2014: 190).³ Puyana y Romero destacan que la plena liberalización comercial implementada por México con la firma del TLCAN provocó pérdidas de aproximadamente 2035 millones de dólares para los agricultores, siendo los pequeños productores, en su mayoría ejidatarios y comuneros, los más afectados, con una reducción de 22% en su ingreso (Puyana y Romero, 2009: 205). En este contexto la migración rural, al interior y exterior de México, se duplicó entre 1990 y el año 2000. Los migrantes son en su mayoría jóvenes rurales que trabajan en condiciones de extrema precariedad laboral (Concheiro y Robles, 2014: 194-195).

La nueva política agropecuaria afianzada con la reforma al artículo 27 constitucional no fue, obviamente, presentada como la catástrofe que sería para los pequeños productores nacionales; por el contrario, en su momento fue promovida como “una reforma

el sector campesino organizado y su autonomía frente a un Estado proteccionista y autoritario. Sin embargo, hoy en día es claro que los resultados de dicha reforma fueron más hacia la marginación de este sector que de su empoderamiento. Sobre el debate académico suscitado por las reformas implementadas sobre el sector agrario y su efecto para el ejido y los campesinos, véase, entre otros: Appendini, 1995; Barros, 2000; Carton de Grammont, 1995; Cornelius y Myhre, 1998; Gledhill, 1998; Jones, 1996; Jones y Ward, 1998; Mackinlay, 1991; Otero, 2004; Snyder, 1998; Yúnez-Nau-de, 2000.

³ De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) en 2017, la población económicamente activa en el sector primario era de 13% (Inegi, 2017).

campesina” que permitiría dar fin a la injusticia y pobreza prevaliente en el agro mexicano (Salinas de Gortari, 1991: 1096).

En su discurso dirigido a los líderes de organizaciones campesinas en 1991, el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) presentó la iniciativa a la reforma al artículo 27 constitucional como una vía para “reintegrarle a los campesinos el poder para manejar la tierra y sus recursos con autonomía” (Salinas de Gortari, 1991: 1097). Para ello, era necesario darle mayor *certidumbre a la tenencia de tierra* de ejidatarios y comuneros, lo cual permitiría, aunado a una política integral para este sector, la reactivación económica del campo. Salinas de Gortari argumentó que “la reforma propone que se respete la libertad del ejidatario para decidir sobre el dominio de la parte parcelaria; pero establece que sean los ejidatarios los que decidan por mayoría calificada [...] para asegurar que estas decisiones sean tomadas libremente, sin influencias indebidas o abusos” (Salinas de Gortari, 1991: 1097). Este mismo discurso fue repetido en su exposición de motivos frente a la Cámara de Diputados en 1991, aunque en esa ocasión fue añadido un aspecto no mencionado frente a las organizaciones campesinas: que “la inversión de capital en las actividades agropecuarias tiene hoy pocos alicientes debido en parte a la falta de certeza para todas las formas de tenencia que se deriva de un sistema obligatorio para el Estado de reparto abierto y permanente” (*Diario de los Debates*, 1991). Esto es, que la inseguridad de la tierra en México tenía como origen el peligro de expropiación para los propietarios privados. Esta mención de la inseguridad para los futuros inversionistas que, se esperaba, llegarían tras la firma del TLCAN, fue eliminada del discurso oficial, aunque es un antecedente importante para comprender el sentido de “apertura” de las legislaciones secundarias que regulan hoy en día los recursos naturales en México.

La nueva política pública al agro mexicano quedó bien plasmada en la legislación agraria de 1992 que dio por terminado el reparto de tierras. A partir de entonces la demanda campesina por la tierra se canalizaría por la vía de un nuevo mercado formal que, supuestamente, a la larga generaría una asignación eficiente de las

tierras agrícolas más productivas del país. También quedó expresada en un conjunto de disposiciones que permiten a ejidos y comunidades cambiar a voluntad de régimen de propiedad. La Ley Agraria de 1992 establece que los pequeños propietarios privados pueden constituir ejidos y adquirir la calidad de ejidatarios (Ley Agraria, 1992, artículo 90). Los ejidatarios pueden adoptar el pleno dominio (artículo 81) o el régimen comunal (artículo 103) y los comuneros pueden cambiar su estatuto jurídico al ejidal (artículo 104). La Ley Agraria suprimió, además, el carácter patrimonial del derecho agrario que comprendía una unidad de dotación, y a la par otorgó al titular del derecho la facultad de decidir en lo individual, y de manera excluyente, su transmisión a terceros, reservando para sus hijos y el cónyuge únicamente el derecho al tanto, esto es el derecho de preferencia sobre la enajenación o cesión de una parcela ejidal (Pérez Castañeda, 2002: 136). Por último, la nueva ley abrió la posibilidad de asociación entre sujetos agrarios e inversionistas privados para la creación de sociedades mercantiles a las que se puede transmitir el dominio sobre las tierras de uso común (artículo 50; artículo 75). Este conjunto de reformas ha conllevado, de acuerdo con algunos autores, la disolución de los ejidos y comunidades como formas de *propiedad social* y su transformación en modalidades de propiedad privada (en particular para la propiedad ejidal).⁴

⁴ En esta discusión sobresalen Juan Carlos Pérez Castañeda y Horacio Mackinley, quienes argumentan que en la actualidad el ejido no puede definirse como propiedad social, en la medida en que “deja en desamparo legal a los sectores más vulnerables de la sociedad rural” y es tan sólo una modalidad de la propiedad privada (Pérez Castañeda y Mackinley, 2015: 78). Una contraargumentación a esta mirada, la proporciona Antonio Azuela (2009), quien señala que el ejido y la comunidad siempre han sido modalidades de la propiedad privada sujetas a ciertas restricciones en nombre del interés público, de ahí el equívoco de diversos autores al concebir dichas formas de tenencia como “propiedad social”. Para Azuela es importante evidenciar dicha confusión porque ha conllevado a negar el carácter de propietarios privados a los núcleos agrarios, en particular, en los análisis de antropólogos y sociólogos rurales (menos entre jueces y abogados). Es importante señalar además que la noción de propiedad social para definir a ejidos y comunidades no es mencionada en la Ley Agraria y fue introducida en el lenguaje legal en 1983 (Azuela, 2009: 102).

Tal como lo revelan las distintas luchas sociales y batallas legales contemporáneas emprendidas por ejidatarios, comuneros y habitantes de los núcleos agrarios contra distintas formas de despojo, la reforma constitucional y las nuevas legislaciones no siempre generaron la certidumbre prometida en la tenencia de tierra, sobre todo, en aquellos contextos donde existe un interés por parte de empresarios foráneos por los recursos asociados a los núcleos agrarios. Hoy en día sabemos que tampoco se generó una asignación más justa ni “libre” de las tierras agrarias desde la perspectiva de los habitantes rurales (Concheiro y Robles, 2014). En realidad, la Ley Agraria legalizó la privatización *de jure* o *de facto* de tierras ejidales y comunales, lo que en muchos casos agravó la desigualdad socioeconómica al interior de los núcleos agrarios. Desde otra mirada, es posible constatar mayores desfases entre leyes y prácticas sociales incluso en lo referente a una de las principales innovaciones de la Ley Agraria: la enajenación de las tierras ejidales. Veamos con más detalle este último aspecto, que es el tema central de este libro.

Uno de los principales argumentos de Salinas de Gortari (1991) y los asesores que promovieron las reformas al artículo 27 era la necesidad de poner al día el marco jurídico agrario respecto a las dinámicas sociales, en particular, la legalización de la compraventa de tierras ejidales que se desarrollaban cotidianamente en múltiples ejidos y comunidades. Por ejemplo, de acuerdo con el diagnóstico que Arturo Warman hizo en 2001 sobre el campo mexicano en el siglo xx en muchas regiones del país existía, previo a 1992, un mercado ilegal de tierras ejidales y comunales, en el que participaban ejidatarios y comuneros, vecinos de ejidos y comunidades y empresarios locales (Warman, 2001: 84-88). Eliminar la inalienabilidad de las tierras ejidales era una forma de reconocer el proceso de mercantilización de éstas que ocurría al margen de la legislación agraria, pero contaba con pleno reconocimiento y aceptación por parte de la mayoría de los sujetos agrarios en diversas regiones productivas del país. A pesar de lo acertado que podía ser este diagnóstico —realizado además por uno de los más destacados especialistas en el tema— algo falló, puesto que hoy en

día constatamos la persistencia y multiplicación de situaciones de ilegalidad/irregularidad respecto a los diversos tratos agrarios que involucran tierras ejidales y de bienes comunales, con el agravante de que estas situaciones generan nuevas desigualdades sociales o profundizan las ya existentes. En la actualidad, el mercado formal de tierras ejidales es pequeño y contrasta con el amplio mercado irregular que se desarrolla en la mayoría de los núcleos agrarios del país (Escalante, 2001; Concheiro y Diego, 2001; Léonard y Robles, 2017; Torres-Mazuera, 2016). A la par, una nueva conflictiva agraria asociada a las transferencias de tierras ejidales y comunales surge y desemboca, con mayor frecuencia, en tribunales agrarios y del fuero civil, vía amparos (Zepeda, 1999; Torres-Mazuera, Fernández y Gómez, 2018).

¿Qué consideraciones hicieron falta en el análisis de Warman sobre las soluciones para legalizar el mercado de tierras en los ejidos del país? ¿Por qué el mercado de tierras agrarias no logró su legalización?, desde una perspectiva más amplia, ¿por qué la apertura de este mercado no ha beneficiado a los sujetos agrarios y a los habitantes rurales en su conjunto?

Diversas razones han imposibilitado la regulación formal de estos mercados. Una de ellas tiene que ver con fallas institucionales de la misma burocracia agraria, en particular, la Procuraduría Agraria (PA) y el Registro Agrario Nacional (RAN), que dificultan la actualización eficiente y a bajo costo de las diversas y constantes transferencias de tierra y la entrada de nuevos sujetos agrarios (Torres-Mazuera, Fernández y Gómez, 2018). En el mismo sentido, aunque la Ley Agraria ya no es nueva, en el medio rural persiste un desconocimiento por parte de ejidatarios y demás sujetos agrarios respecto a muchos de los procedimientos establecidos por ésta, incluso, sobre las innovaciones legales promovidas en 1992 que permiten la compraventa y el arrendamiento de tierras ejidales (Torres-Mazuera, 2016).

Otros factores, quizá más relevantes en la medida en que nos permiten comprender a profundidad la dinámica de los mercados de tierras agrarias, son las relaciones asimétricas de poder entre

ejidatarios, comuneros y demás actores involucrados en los mercados de tierras, así como las valoraciones y normas sociales o usos y costumbres locales asociados a la tierra de los núcleos agrarios. Ambos aspectos condicionan el carácter legal/ilegal, pero, más importante aún, también la legitimidad/ilegitimidad de las transferencias de tierras, y han sido, hasta la fecha, poco considerados en discusiones de especialistas, incluyendo la burocracia agraria, a excepción de la esfera antropológica.⁵

Con este panorama en mente, entre 2015 y 2017 un equipo de investigación multidisciplinario, compuesto por antropólogos sociales, sociólogos y economistas, se dio a la tarea de explorar con mayor detenimiento la circulación de la tierra ejidal y de bienes comunales en siete regiones del país: Los Tuxtlas, la cuenca media del Papaloapan y la Sierra de Santa Marta en el sur de Veracruz; los Chenes en el estado de Campeche; los Valles Centrales en Oaxaca; la Sierra Tarahumara en Chihuahua; la Riviera Maya en Quintana Roo y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). El objetivo era aproximarse a las características de las transferencias de tierras considerando no sólo la compra-venta, sino también arrendamientos, contratos de usufructo y herencias en ejidos y comunidades, y los conflictos asociados a éstas. Interesaba, además, generar información empírica obtenida por medio de entrevistas a profundidad durante trabajo de campo y de archivo sobre las dinámicas contemporáneas de los tratos agrarios que permitiese trascender algunas suposiciones equívocas derivadas del análisis exclusivamente estadístico y de datos oficiales (en particular la idea de que existen pocas transacciones agrarias

⁵ Existen diversos trabajos etnográficos que describen las distintas valoraciones sociales asociadas a la tierra ejidal y comunal en contextos campesinos e indígenas, así como las relaciones de poder que determinan en gran medida la forma en que se realizan las transferencias, apropiaciones o despojos de dichas tierras. Destaca el libro coordinado por E. Léonard, A. Quesnel y E. Velázquez (2003), *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*; y el libro editado por Gustavo Marín (2015), *Sin tierras no hay paraíso. Turismo, organizaciones agrarias y apropiación territorial en México*.

dada la falta de registro oficial de éstas). Las regiones de estudio elegidas fueron aquellas donde cada uno de los investigadores del equipo había trabajado con anterioridad, las cuales experimentan transformaciones socioeconómicas sustanciales asociadas al abandono de la agricultura, la expansión agroindustrial o ganadera, la urbanización, el desarrollo del turismo, o a la explotación de recursos energéticos.⁶

Este libro es el resultado de dicho proyecto colectivo y está conformado por ocho capítulos que discuten, de manera transversal y con información de primera mano, dos de los supuestos o “mitos” en torno a lo que algunos llamaron la “contra-reforma agraria” de 1992. En particular, aquel supuesto esgrimido por los promotores de la reforma al artículo 27 constitucional, según el cual ésta afianzaría la seguridad en la tenencia de la tierra ejidal/comunal. A la par, y como respuesta crítica a dicha postura, académicos y activistas argumentaban que la llamada “contra-reforma” conllevaría a la privatización legal del ejido y, a la larga, a su eventual desaparición.

Las etnografías que componen este libro revelan que la legalización de las transferencias de tierras ejidales y comunales fue una misión imposible. De ahí el surgimiento de nuevas fuentes de incertidumbre en la tenencia. También que la privatización de la propiedad social no se logró, si la pensamos como equivalente a la conversión de la tierra ejidal a dominio pleno, pero, en cambio, que es un proceso en marcha, si consideramos la forma sustancial en que las relaciones de propiedad en la mayoría de los núcleos agrarios del país han sido trastocadas desde 1992. Los ejidatarios se piensan y actúan hoy en día como propietarios privados en muchos ejidos del país, prácticamente sin ninguna obligación para la comunidad o para el Estado (no pagan impuestos por sus

⁶ Es necesario enfatizar que en ninguno de los ejidos de estudio existía algún proyecto estatal de desarrollo agropecuario de importancia previo a la década de 1990 y, más bien, se caracterizaban por ser ejidos sin mayor inversión pública en irrigación, con tierras de diferente calidad agrícola y con agricultura de autosubsistencia como la principal actividad practicada por una buena parte de los ejidatarios, como complemento de otras actividades productivas.

parcelas). En consecuencia, la formalización de los derechos de propiedad ha atentado contra el bien común del núcleo agrario en su conjunto y, en específico, contra la seguridad en la subsistencia y modo de vida de habitantes de núcleos agrarios sin derechos agrarios formales. En esa misma dirección es notable el gran fracaso en la pretensión de democratizar el ejido, el cual contrasta con la consolidación de poderes locales, en particular los notarios públicos y los gobernadores de los estados, en detrimento del poder de la federación y de las asambleas ejidales o de comuneros.

A continuación, exploramos los hallazgos contenidos en los capítulos de este libro a partir de tres ejes de análisis que nos permiten desmotar los mitos en torno a la reforma legal: *i)* la seguridad/inseguridad en la tenencia de la tierra ejidal y comunal en México; *ii)* la privatización de la propiedad social, y *iii)* los pluralismos normativos y jurídicos en contexto ejidal y comunal.

LA (IN)SEGURIDAD DE LA PROPIEDAD EJIDAL Y COMUNAL

A casi tres décadas de la reforma al artículo 27 constitucional es posible cuestionar la idea según la cual la inseguridad en la tenencia de la tierra ejidal prevenía el desarrollo agrícola nacional y sobre todo que ésta era un problema campesino que se subsanaría con la formalización de los derechos de propiedad. Como bien lo expone Kirsten Appendini en el primer capítulo de este trabajo colectivo, la economía agrícola, en particular aquella desarrollada por pequeños productores rurales, está en crisis y no logró despegar con la formalización de los derechos de propiedad. La asociación entre formalización de derechos y activación económica fue la conclusión lógica, aunque equívoca a la luz de la evidencia empírica, que agencias internacionales, en particular el Banco Mundial, utilizaron como argumento para promover programas de titulación de tierras comunales en diversos países de Latinoamérica, Asia y África desde la década de 1980. ¿Qué estaba detrás de esta propuesta?

En la visión de economistas neoinstitucionales de la época, la forma más acabada de propiedad era la privada, con un conjunto de derechos individuales (derecho de acceso, posesión, transferencia, entre otros) bien definidos y formalizados frente a instituciones gubernamentales. La propiedad privada se veía en oposición a la propiedad colectiva y esta última se concebía como una forma de propiedad con derechos difusos atribuidos a sujetos colectivos, lo que generaba inseguridad y desincentivaba la inversión individual de trabajo y capital.⁷ En México los ejidos y las comunidades componen la mitad del territorio nacional y representaban esas formas de tenencia comunal que era preciso *formalizar*. En efecto, en el discurso de los economistas neoinstitucionales que fungieron como asesores de la política pública en la época del expresidente Salinas de Gortari, la solución a los problemas de los campesinos mexicanos estaba en un programa de certificación agraria que generase títulos individuales de propiedad y delimitara con precisión satelital los lindes de ejidos y comunidades (véase Tellez, 1994).

Antes de explicar las características de este programa de certificación puesto en marcha en 1993, vale la pena detenernos en tres supuestos que lo sustentaron como solución: el primero fue concebir la tierra ejidal y comunal como un *recurso* con valor meramente económico; el segundo, definir la formalización en términos exclusivos de legalización; el tercero, suponer que la solución a la problemática de la inseguridad jurídica era principalmente de carácter técnico (generar planos, mapas y registros de los núcleos agrarios y sus sujetos agrarios) más que relativa a la gobernanza de los ejidos y las comunidades.

⁷ Para una crítica de la teoría de los derechos de propiedad neoinstitucional, véase Congost, 2007; Li, 2014; Verdery, 1999. Es importante señalar que la teoría de los derechos de propiedad, al paso de los años y con críticas desde diferentes frentes académicos y activistas, se ha vuelto más sofisticada, e incluso ha cambiado su connotación negativa respecto a la propiedad colectiva y su definición formalista de los derechos de propiedad, véase, por ejemplo, las críticas de Platteau (1996) y la reconsideración de los comunes y la seguridad en la tenencia de la tierra por parte de consultores del Banco Mundial (Banco Mundial, 2003).

La tierra ejidal y comunal como mero recurso económico

De acuerdo con la formulación de algunos economistas con gran influencia en organizaciones como el Banco Mundial, la tierra rural es principalmente un recurso económico, una mercancía que puede servir como garante para obtener un crédito, lo cual, a su vez, puede contribuir al desarrollo agrícola y a la reducción de la pobreza. Willem Assies (2009) resume muy bien esta perspectiva a partir del análisis de los trabajos de Hernando de Soto (2000) y su Instituto Libertad y Democracia (ILD, 2005), para quien el principal problema con la tenencia de tierra en el contexto campesino e indígena en doce países latinoamericanos reside en su falta de titulación legal y su carácter inalienable (ILD, 2005). Estas características hacen de estas tierras “capital muerto” en la medida en que no permiten generar riqueza económica, ya que no son bienes fungibles sujetos a diversas transacciones agrarias. En este sentido, la propuesta de Hernando de Soto consiste en eliminar la inalienabilidad de las tierras comunales e insertarlas en un marco legal e institucional homogéneo a nivel nacional que fije, defina y certifique los derechos de acceso, uso y transferencia de sujetos individuales (Assies, 2009: 578). El objetivo final es, obviamente, convertir estas tierras en bienes inmobiliarios, esto es en propiedad privada, que se pueda insertar en un mercado formal y abierto a la inversión privada.

Antes de explicar el segundo supuesto, es importante mencionar que la idea de la tierra como mero recurso económico no corresponde con la perspectiva de muchas personas que viven en, de y para la tierra agrícola. También es menester aclarar que dicho supuesto ha sido cuestionado a partir de la década de 2000 por académicos, abogados y defensores de derechos humanos, movimientos sociales campesinos e indígenas, y agencias internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), e incluso por la Unión Europea. Todos ellos generan nuevas definiciones de la tierra rural en términos de *territorios*, esto es, lugares donde se reproducen ciertos modos de

vida. La perspectiva de los derechos, ahora, se plantea en un sentido muy distinto al de la economía neoinstitucional: la tierra rural es concebida como un *derecho humano* que es necesario reconocer y defender, en particular cuando se trata del derecho de personas que históricamente han vivido de la tierra agrícola (ya sean campesinos o indígenas). Desde esta nueva mirada, la tierra rural o agrícola es un derecho fundamental, en la medida en que da acceso a otros derechos humanos, como al medio ambiente sano, a la vivienda, y a la alimentación segura y de calidad, etcétera (UE, 2004; FAO, 2002; Assies, 2009; Franco, Monsalve y Borrás, 2015). Lo que está en juego en este nuevo enfoque de la propiedad como fenómeno social es, entonces, la protección de personas y modos de vida con un valor intrínseco, más que la regulación eficiente de recursos supuestamente escasos (visión neoinstitucional).

La formalización de los derechos como legalización de éstos

En un análisis de los programas de certificación de la tierra en la década de 1990, Bouquet, Anseeuw y Burnod (2016) muestran cómo la seguridad de la tierra agrícola y la legalización de los derechos de propiedad se presentaron en México y otros países (Sudáfrica y Madagascar) como aspectos indisociables. ¿Qué tan acertada fue esta interpretación?

La propuesta de formalización como equivalente a la legalización ignora el hecho de que en los lugares donde se propone como solución, existen procedimientos vernáculos y autoridades locales que históricamente han validado el acceso, la posesión y transferencia de la tierra rural. Éste es el caso del medio rural mexicano donde han existido una variedad de mecanismos multiformales de regulación agraria que han contado con amplia legitimidad social. Diversos antropólogos han mostrado que las normas o usos y costumbres en distintos núcleos agrarios del país han tenido un carácter de obligatoriedad sobre las relaciones de propiedad al interior de los núcleos agrarios, en particular, en lo referente a la

membresía ejidal y la asignación de los recursos, y se han desarrollado a la par pero de manera imbricada a la legislación agraria.⁸ En la literatura antropológica encontramos recuentos sobre los mecanismos de formalización vernáculos que han validado las transferencias de tierras en ejidos y comunidades, previo a 1992, los cuales se desarrollan sin mayores conflictos.⁹ A pesar de la evidencia empírica, las modalidades locales de formalización fueron prácticamente ignoradas por los diseñadores de la política pública y la burocracia agraria que en su discurso insistieron en la formalización como legalización y convirtieron a esta última, en una necesidad o demanda campesina.

Habiendo dicho lo anterior, es imposible negar que dentro de la misma burocracia agraria existían múltiples problemas relativos al registro de ejidos y comunidades que efectivamente generaban incertidumbre para los sujetos agrarios.

A partir de un recuento de literatura secundaria, Helga Baitenmann (1998; s/f) explica muy bien las fallas en los procesos de dotación y restitución de tierras ejidales y comunales, las cuales generaban un extendido problema de incertidumbre definido en términos de *rezago agrario*. El rezago agrario, de acuerdo a la autora, en la década de 1990 involucraba 150 000 expedientes con diferentes problemáticas.¹⁰ Destacaban las peticiones de do-

⁸ Véase Azuela (1989) para un análisis de los mecanismos multiformales en ejidos en la periferia de la Ciudad de México; a Baitenmann (1998) y Velázquez (2003), para ejidos en Veracruz; Ventura (2019) para comunidades de hecho y de derecho en Michoacán; Van der Haar (2005) para ejidos en Chiapas; Torres-Mazuera (2016) para ejidos en Yucatán; y Léonard, Quesnel y Velázquez (2003), para una reflexión general del fenómeno.

⁹ Véase Baitenmann (1998) para ejidos en Veracruz; Nuijten (2003), quien describe las modalidades de formalización para transacciones de tierras en un ejido de Jalisco previo a la reforma; Bouquet (1997) para transacciones en ejidos en Tlaxcala; Pérez Avilés (2001) para ejidos de Puebla; y Warman (1985) y Torres-Mazuera (2016) para ejidos de Yucatán.

¹⁰ Es importante señalar que la problemática del rezago sigue sin resolverse a la fecha. De acuerdo con el diputado Narro Céspedes en 2019 existen 800 000 expedientes agrarios rezagados (*Noticias de El sol de la Laguna*, 2019).

tación/restitución aceptadas que no habían sido publicadas en el Diario Oficial, las resoluciones presidenciales de dotación y restitución que no habían sido ejecutadas y, finalmente, problemas en la definición de la superficie real de núcleos agrarios que tenían por origen mediciones incorrectas, hechas desde una oficina central sin referencia a la realidad geográfica. El desorden de los registros de los núcleos agrarios era grande, muchos documentos estaban perdidos o con serios errores en los nombres de las personas beneficiadas. Esta situación lleva a Baitenmann (s.f.) a concluir que lo ineficiente e irregular en la década de 1990 era la burocracia agraria con sus procedimientos complejos y funcionarios ineptos y corruptos. En ese orden de ideas, lo que era necesario legalizar en los años de 1990 era el aparato estatal mismo, que realizaba procedimientos al margen o en contradicción con el marco legal, mucho más que a los núcleos agrarios en sus relaciones de propiedad.

La solución a la inseguridad de la tierra debe ser de carácter técnico

Queda claro que la gravedad y prevalencia de la inseguridad en la tenencia para los campesinos mexicanos fue mucho más un *a priori* que la conclusión a la que se hubiese llegado con algún diagnóstico riguroso, aunque, efectivamente, en ciertos contextos regionales existían fuentes de conflicto e inseguridad para los sujetos agrarios. En particular, la inseguridad tenía que ver con tres factores:

- 1) Problemas con la documentación oficial de los procesos de dotación o restitución.
- 2) Conflictos históricos entre núcleos agrarios que disputaban sus linderos, en particular, en los estados de Oaxaca, Chiapas y Guerrero.
- 3) Los abusos de poder cometidos por los integrantes de los órganos de representación ejidal y de bienes comunales (Comisaría y Consejo de Vigilancia), quienes podían privar arbitrariamente

te de sus derechos a ejidatarios o comuneros durante las investigaciones de usufructo.¹¹

Si consideramos estos factores como ciertos y nos distanciamos de los supuestos arriba presentados (la tierra como recurso económico y la formalización como equivalente a legalización), la principal solución a la incertidumbre en la tenencia de la tierra tenía que ver con concluir los procesos de dotación y restitución inacabados, y generar negociaciones y acuerdos entre aquellos núcleos agrarios en disputa entre sí o con propietarios privados respecto a los límites de sus predios. También era necesario fortalecer a las Asambleas de Ejidatarios/comuneros como autoridades máximas del ejido, a fin de contrarrestar el posible poder de caciques locales (muchos de ellos ocupando cargos asociados al ejido o a la comunidad). En el mismo sentido, se requería afianzar el papel de la PA como instancia de intermediación y resolución de conflictos, así como su capacidad de atención y sanción respecto a las quejas ciudadanas relativas a los abusos de poder de las autoridades agrarias. Otra solución, que hubiera sido innovadora en su momento y que en la actualidad es una recomendación de consultores y académicos expertos en el tema de la regulación agraria, hubiese sido el reconocimiento oficial de usos y costumbres locales, y el de las autoridades de los núcleos agrarios que validaban los derechos de acceso, posesión y transferencias de tierras ejidales y comunales.¹²

¹¹ Las investigaciones de usufructo eran realizadas periódicamente por la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA). Éstas tenían por objetivo depurar los padrones de ejidatarios o comuneros. Los funcionarios de la SRA convocaban a asambleas donde los representantes de los núcleos agrarios podrían señalar a personas desavendadas y privarlas de sus derechos. Durante estas Asambleas también se daba de alta a aquellos campesinos que estuviesen trabajando la tierra ejidal con autorización de la Asamblea General del núcleo agrario.

¹² El fracaso de los programas de certificación agraria promovidos en la década de 1990 y principios de los años 2000 ha conllevado a una revisión de los supuestos que los sustentaron, en particular, en referencia a la definición de seguridad en la tenencia como equivalente a legalización y presunta eliminación de la pluralidad normativa e institucional. Véase, por ejemplo, Boué y Collin, 2018; Fitzpatrick, 2005; Lavigne, 2000; Zoomers y Van der Haar, 2001.

Sin embargo, la historia fue otra y la solución planteada enfatizó más el carácter técnico que de gobernanza local, esto es, la elaboración de mapas con referencias cartográficas y coordenadas geográficas precisas en ejidos sin conflictos por límites, el registro y la fijación de los sujetos agrarios en padrones (ejidatarios, comuneros, poseionarios y vecindados) y la expedición de certificados parcelarios. Este enfoque, como veremos más adelante en los capítulos de este libro, a la larga afianzó la seguridad en la tenencia de tierra para empresarios foráneos interesados en invertir sobre tierras ejidales y comunales mucho más que de los propios sujetos agrarios.

Los programas de certificación y titulación agraria

La apuesta por la seguridad en la tenencia de la tierra se convirtió en política pública en 1993 con un ambicioso y costoso programa doble de certificación de la propiedad ejidal y comunal: el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares dirigido a ejidos (Procede) y el Programa de Certificación de Derechos Comunales dirigido a comunidades (Procecom), financiados por el Gobierno mexicano con patrocinio del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Procede inició en 1993 en los ejidos y en 1998 se activó el Procecom en las comunidades, aunque los dos programas cerraron en 2006.¹³ Ambos programas tuvieron por objetivo *regularizar* la tenencia de la tierra al establecer con precisión satelital los límites de los ejidos y las comunidades que los aceptaron y al otorgar títulos individuales de derechos, ya fuera de uso común o de parcelas en aquellos ejidos y comunidades que hubieran aceptado parcelar. Asimismo, ambos programas se encargaron de registrar a todos los ejidatarios

¹³ A partir de 2006 se implementan dos programas (FANAR/RRAJA) que, con mucho menor presupuesto, darían continuidad al proyecto de certificación en aquellos ejidos y comunidades que por diferentes razones no lograron ser titulados.

y comuneros para inscribirlos en el RAN. Tarea a la que se añadió la identificación de personas en posesión de las tierras en ejidos y su reconocimiento legal como *posesionarios*. Finalmente, dichos programas promovieron la delimitación de áreas de crecimiento o reserva territorial de los ejidos y las comunidades, así como la elaboración de reglamentos internos idealmente adaptados a las necesidades de cada núcleo agrario.

De acuerdo con sus promotores, los programas Procede y Procecom fueron todo un éxito en la medida en que lograron la titulación de 92% del total de núcleos agrarios para el año 2006-2007 cuando finalizaron.

La percepción optimista de los funcionarios públicos respecto a los resultados del Procede debe ser contrastada con una lectura crítica y apoyada en datos concretos que confirmen en qué medida la seguridad en la tenencia de la tierra agraria se logró y, más importante aún, para quién se generó dicha seguridad. También es preciso considerar un aspecto poco atendido en los diagnósticos de la burocracia agraria: los efectos de dicho programa sobre los órganos de gobierno interno: las asambleas generales de ejidatarios y comuneros. Finalmente, es necesario analizar si la legalización del mercado de tierras ejidales posibilitado con este programa dirigido a ejidos benefició de manera igualitaria a los múltiples actores sociales implicados en la transferencia de derechos ejidales, y si éste generó riqueza para el ejido en su conjunto, en la medida en que su principal patrimonio, la tierra, es de carácter colectivo y no individual.

Establecer un balance de los programas Procede/Procecom no es labor sencilla en la medida en que es difícil establecer generalizaciones, dada la variedad de circunstancias que definen las características y dinámicas de los ejidos y las comunidades. En ciertos contextos locales como, por ejemplo, una microrregión cafetalera, con alto porcentaje de población indígena, como es el caso de la parte occidental del municipio de Soteapan, en la Sierra de Santa Marta, Veracruz, el programa Procede permitió afianzar los derechos de propiedad de muchos campesinos, generalmente hijos y

familiares de ejidatarios que estaban en posesión *de facto* de parte de las tierras ejidales, pero carecían de un respaldo legal (Velázquez, 2003). Tras el paso del programa estas personas fueron reconocidas legalmente bajo la figura jurídica de nuevos ejidatarios o de poseionarios. No fue lo mismo en otros lugares, como en el ejido de la Sierrita (Durango), con potencial minero, hoy en día en litigio agrario; o en ejidos colindantes a la zona metropolitana de Mérida (Yucatán), donde personas reconocidas como poseionarios por el Procede fueron empresarios externos al núcleo que jamás habían usufructuado las tierras del ejido, pero tenían interés de invertir sobre éstas (Torres-Mazuera, Fernández y Gómez, 2018).

El paso de Procede/Procecom también permitió legalizar la posesión individualizada de parcelas que, hasta entonces, eran de uso común ejidal y comunal, lo cual benefició a ejidatarios que afianzaron y ampliaron sus derechos sobre áreas del ejido que habían capitalizado con su trabajo, aunque también promovió la parcelación de áreas de uso común, con diferentes resultados para los vecinos de los ejidos y sobre la cobertura forestal que, en muchos casos, fue talada (Merino, 2001; Torres-Mazuera, 2015; Concheiro y Diego, 2003).

Ambos programas permitieron establecer con precisión los límites de ejidos y comunidades, sobre todo en aquellos contextos locales con pocas disputas, aunque dejaron postergada la definición de límites en aquellos ejidos y comunidades del sureste del país (Oaxaca, Guerrero y Chiapas) donde la conflictiva agraria entre pueblos era histórica y perdura hasta la fecha (De Ita, 2003; Ramírez, 2001).

Los capítulos de este libro dejan ver que en aquellos contextos espaciales en los que la tierra ejidal o comunal adquiere un alto valor comercial y donde empresarios foráneos tienen algún interés de inversión existe gran inseguridad en la tenencia de la tierra para ejidatarios, comuneros y poseionarios, incluso cuando los núcleos agrarios fueron certificados con Procede o Procecom. Esto lo revela Clara Salazar Cruz, en el capítulo 5 de este libro, quien narra la

manera en que una empresa inmobiliaria, con interés de construir un desarrollo residencial en un ejido de la ZMCM, consiguió su objetivo de manera legal, aunque ilegítima a la mirada de la mayoría de los ejidatarios, quienes fueron despojados de una de las áreas de mayor plus valor del mismo. Igualmente queda claro, en el texto de Gustavo Marín Guardado, en el capítulo 6, quien narra el despojo violento sufrido por ejidatarios y posesionarios legítimos de porciones de tierra ejidal en la franja costera de Tulum. Este despojo ha sido perpetuado por empresarios con gran poder económico y político en contubernio con funcionarios y políticos del estado de Quintana Roo. Horacio Almanza y su equipo de investigación muestran, en el capítulo 7, el despojo que el Gobierno de Chihuahua realizó contra los ejidatarios mestizos y rarámuri de los ejidos San Alonso y Creel para la construcción de un aeropuerto. Estos trabajos, al igual que otras investigaciones empíricas, dejan ver la gran incertidumbre que existe para ejidatarios o comuneros en regiones de interés para el desarrollo económico, quienes son engañados, amenazados, cooptados y divididos por empresarios y funcionarios del gobierno, a fin de lograr el acceso a sus tierras vía la enajenación o el arrendamiento de corto y largo plazo.

A la par, observamos inseguridad en la tenencia para aquellas personas que históricamente han vivido en ejidos y comunidades, pero carecen de “calidad agraria”, aunque en muchos casos tienen relaciones de parentesco con ejidatarios o comuneros, en particular, mujeres, jóvenes y niños. Esto queda claro en los capítulos 2 y 8 dedicados a la región de los Chenes en Campeche y al Valle Nacional en Oaxaca, respectivamente. En ambos textos, los autores muestran cómo, tras el paso de *Procede*, las personas reconocidas localmente como *comuneros*, pero sin calidad agraria, perdieron el derecho que hasta entonces gozaban de acceso a la tierra ejidal por usos y costumbres. Esto representa mayor inseguridad en la subsistencia de las familias más vulnerables y con menores recursos en los ejidos de estudio, y a quienes hasta la década de 1990 se les habían reconocido derechos de acceso para realizar la milpa, recolectar leña, e incluso plantar árboles o tener animales (ganado).

Los estudios de caso en este libro revelan también que los procedimientos vernáculos que daban legitimidad a las transferencias de tierras, previas a la reforma del artículo 27 constitucional y que garantizaban a los vecinos de ejidos y comunidades cierta seguridad han perdido fuerza y respaldo social (Torres-Mazuera, 2015, 2016). Esto es muy claro en el conflicto entre dos hermanos por la herencia de una parcela ejidal en un ejido de Veracruz, caso que presenta Eric Léonard en el capítulo 4 de este libro. Su análisis revela la coexistencia de diferentes principios morales campesinos que justifican el derecho a la herencia por parte de dos hermanos y el conflicto derivado de su imposible compaginación. También queda claro en el capítulo 3 en el que Emilia Velázquez señala el alto costo que supone la legalización de la enajenación de una parcela ejidal y lo inaccesible que ésta es para la mayoría de ejidatarios de la Sierra de Santa Marta, quienes siguen optando por una formalización vernácula, pero ahora sujeta a mayor incertidumbre.

Más importante aún, los capítulos en este libro revelan la poca capacidad de registro, control y sanción sobre las transacciones que se desarrollan en los núcleos agrarios por parte de las asambleas ejidales y comunales. Procede debilitó dichos órganos colegiados al individualizar los derechos sobre las tierras más provechosas de los núcleos agrarios, también les quitó poder de decisión en la medida en que las transacciones ya no deben pasar por las asambleas.¹⁴ A este respecto podemos añadir que al Estado, en concreto, a los funcionarios de la PA que promovieron el programa poco les interesó, en general, establecer las pautas para una asignación y regulación justa, democrática y sustentable de los recursos ejidales y comunales. Esto es muy claro cuando constatamos que durante la puesta en marcha de Procede no siempre fueron elaborados nuevos reglamentos internos. También cuando observamos que los reglamentos internos de la mayoría de los núcleos agrarios presentan un formato estandarizado que no refleja una verdadera participa-

¹⁴ Este aspecto ya era señalado en estudios pioneros sobre el tema, en particular, en los trabajos de Baitenmann (1998) y Léonard (2003).

ción y deliberación de los sujetos agrarios en su elaboración y que tampoco incorporan consideraciones relativas a las características socioambientales y a las normativas vernáculas particulares que podían haber regido hasta entonces en cada núcleo agrario.

La solución de la certificación de tierras ejidales y comunales conllevó —como lo explica magistralmente James Ferguson (1994) para otros proyectos de desarrollo— a la despolitización de la verdadera problemática que se experimentaba en los núcleos agrarios del país en ese momento. En particular, el abuso de poder ejercido por personas que ocupaban cargos en las comisarías ejidales o comunales, el cual tenía como antecedente las relaciones de clientelismo y corporativismo a las que estuvieron sujetos los ejidos y las comunidades desde su creación. En términos generales, podemos concluir que Procede/Procecom debilitaron a los núcleos agrarios en tanto sujetos colectivos de derechos, a pesar de que la reforma del artículo 27 constitucional tuvo entre sus objetivos democratizar a ejidos y comunidades, y afianzar la autoridad de sus asambleas al eliminar la tutela que hasta ese momento ejercía la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA).

El interés que el gobierno prestó a la regularización en la tenencia de la tierra hasta mediado de los años 2000 ha disminuido. En la actualidad, el padrón de sujetos agrarios, las parcelaciones de tierras y las transacciones realizadas en núcleos agrarios están desactualizadas en el RAN. Tampoco existe algún programa post-Procede para regularizar todos estos cambios en aquellos ejidos certificados con Procede.¹⁵ Esta situación no es particular a México y sucede en diversos países con programas similares que concibieron la legalización de los derechos de propiedad como la única solución a la inseguridad de la tenencia.

¹⁵ El único programa en marcha en este sentido es el Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR), aunque con un objetivo más limitado: brindar el apoyo técnico y la asistencia para la regularización a los núcleos agrarios que no entraron a Procede.

LA IRREMEDIABLE PRIVATIZACIÓN LEGAL DEL EJIDO Y LAS COMUNIDADES

La reforma constitucional al artículo 27 y la nueva Ley Agraria consolidaron a los propietarios privados, incluyendo a los ejidatarios y núcleos agrarios, quienes a partir de entonces gozarían de mayores derechos individuales y menos obligaciones sociales (Azuela, 2011; Pérez Castañeda y Mackinley, 2015). Sin embargo, el ejido no se privatizó, al menos no de manera formal como auguraban tanto los promotores como los detractores de la reforma. ¿Cómo explicar la permanencia de la propiedad social en un contexto de liberalización del mercado de tierras ejidales?

El porcentaje de propiedad ejidal que ha cambiado a dominio pleno es minúsculo. Entre 2007 y 2016, la propiedad social de la tierra ejidal y de comunidades agrarias pasó de representar 51.1% del total nacional a 47.3% (Cruz, 2017).¹⁶ La conversión del régimen de propiedad (de propiedad social a privada) sucede sobre todo en aquellos ejidos donde la inversión sobre tierra ejidal va dirigida al desarrollo del turismo y la construcción urbana y se requiere la seguridad que ofrece el dominio pleno.¹⁷ No obstante, la privatización *informal* de las tierras ejidales es un proceso en marcha en la mayoría de los ejidos del país. Para comprender por qué esta privatización no se traduce de manera automática al cambio a dominio pleno es preciso distinguir entre formas de tenencia y relaciones de propiedad.

Por *formas de tenencia* nos referimos a los modelos normativos materializados en una legislación para producir en el plano jurídico cierto tipo de propiedad. De acuerdo con F. von Benda-Beck-

¹⁶ Es importante señalar que, en ese periodo, la propiedad social, también creció por la resolución del rezago agrario, eran 29 983 ejidos y comunidades en 1991, en 2015 existen 30 252 (RAN). Esto es, a la par que la propiedad ejidal se privatizaba se crearon nuevos ejidos y comunidades.

¹⁷ Lo cual no es necesario para proyectos energéticos (minas, hidroeléctricas, eólicas, celdas fotovoltaicas) o agroindustriales que se pueden desarrollar sobre tierras ejidales o comunales bajo contrato de usufructo a 30 años.

mann, K. von Benda-Beckmann y Wiber (2006), es en este plano donde la propiedad es definida, normalizada, y simplificada. El plano legal de la tenencia no da cuenta de la compleja realidad social de la propiedad y sólo enfatiza ciertos aspectos de interés desde la perspectiva estatal para ser normados. Por otro lado, identificamos el plano de la práctica social o de las prácticas de propiedad y el plano de la normatividad vernácula.¹⁸ Es en estos planos que se despliega la interacción cotidiana entre actores que ejercen derechos de propiedad *de facto* y en los que las definiciones legales son modeladas, interpretadas o, en muchos casos, evadidas para ser ajustadas a valoraciones propias, necesidades e intereses concretos y normas sociales paralelas. En el plano de la práctica social, una persona afirma “esto es mío”, “es de mi propiedad” y ejerce ciertos derechos sobre un objeto dado con reconocimiento y legitimidad de su entorno social inmediato. En muchos casos, este reconocimiento es acorde con las categorías normativas del plano legal, pero en muchos otros no lo es. El plano de la práctica social puede estar regido por una normatividad local, sin embargo, es importante señalar que también puede diferir de ésta, sobre todo en contextos de fuerte cambio social y económico.

El reto es entonces comprender la privatización de la tierra no sólo como un cambio en el régimen de propiedad o en su sentido normativo, sino desde una aproximación de las relaciones de propiedad. Los trabajos en este libro, en particular los capítulos 2, 4 y 5, revelan que la privatización de la tierra ejidal y comunal puede ser entendida como un proceso que sucede en diferentes planos.

Desde la perspectiva de los núcleos agrarios la privatización *de facto* sucede cuando los derechos de propiedad son ampliados y las obligaciones sociales son reducidas o eliminadas. Si antes de 1992 el derecho agrario implicaba un derecho a usufructuar la tie-

¹⁸ Esta distinción entre el plano legal y de la práctica social para analizar el fenómeno de la propiedad no excluye el hecho de que, en el mismo plano legal, existan prácticas sociales que contribuyen a modelar y producir un marco legal. Estas últimas prácticas se refieren, sin embargo, a la producción de leyes y no a la propiedad como fenómeno social, por lo cual no las considero para este análisis.

rra, ahora supone también el derecho de enajenarla y arrendarla. Además, ya no es obligación trabajarla con las propias manos, ni residir en los ejidos o comunidades. La privatización *de facto* de la tierra es un proceso que sucede hoy en día en la mayoría de los ejidos y las comunidades del país donde los ejidatarios y comuneros se han consolidado como propietarios con control absoluto de extensiones de tierra/territorio en detrimento de instituciones colectivas que también tienen derechos por ley, como los núcleos agrarios y las familias de los derechosos. La figura del ejidatario como propietario es pocas veces señalada en la literatura sobre la temática, sin embargo, los capítulos de este libro dejan ver algunas de las consecuencias de esta transformación, también los cambios que supone considerar la propiedad ejidal como una modalidad de propiedad privada y en muchos casos como una mercancía. Otro aspecto que revelan, en particular Emilia Velázquez en el capítulo 3, es que la privatización formal o informal de la tierra ejidal, no siempre conlleva la disolución del ejido, esto por las ventajas de la asociación colectiva y en cierta medida el valor de la tierra ejidal como territorio.¹⁹

La privatización también es palpable en la injerencia, cada vez más extendida, de actores de la jurisdicción civil, como los notarios públicos, que avalan las transacciones realizadas individualmente por ejidatarios (más adelante se profundiza en este aspecto). También se observa en la penetración de la lógica del derecho civil en el ámbito ejidal, por ejemplo, cuando una parcela ejidal es concedida en usufructo a una sociedad mercantil, como bien lo explica Clara Salazar Cruz en el capítulo 5.

Los trabajos en este libro también muestran que los cambios en las relaciones de propiedad, en concreto, el cambio a dominio pleno en ejidos y comunidades, no sólo tienen que ver las reformas legales. Cambios productivos agrícolas y no agrícolas, así como

¹⁹ Este aspecto también lo señala Léonard (2003: 322-323) para ejidos localizados en la región central de Los Tuxtlas en Veracruz, donde el ejido funge como canal de representación sociopolítica para los ejidatarios.

cambios demográficos (migración, aumento de población en núcleos ejidales, interés de las mujeres) generan transformaciones en las relaciones de propiedad. Más importante aún, Ana Paula de Teresa y Claudio Basabe, en el capítulo 8, muestran: que sin una política agrícola dirigida a los campesinos la activación de un mercado formal de tierras es imposible, dada la falta de capital por parte de los productores agrícolas.

LA ILEGALIDAD E ILEGITIMIDAD EN LOS TRATOS AGRARIOS

Los trabajos reunidos en este libro abren una reflexión original sobre las pluralidades normativas e institucionales con referencia a las relaciones de propiedad. En particular revelan la coexistencia y mutua interacción de tres órdenes jurisdiccionales que regulan la tenencia de tierra ejidal/comunal. Por orden jurisdiccional nos referimos a un ensamblaje de instituciones, autoridades y normas, estatales y sociales (si es que cabe tal distinción), con una lógica compartida, aunque en ocasiones con ciertas contradicciones a su interior, que generan orden y sentido en la producción de la propiedad/territorio ejidal y comunal.

En primer lugar, identificamos la *jurisdicción agraria* con instituciones como la PA, el RAN y los Tribunales Unitarios Agrarios (TUA), regidas por la Ley Agraria de 1992. Esta última define no sólo las atribuciones de dichas instituciones gubernamentales, sino también los derechos, las obligaciones y competencias de instituciones sociales, esto es, de los núcleos agrarios y sus órganos de representación, así como de los sujetos agrarios que los conforman (ejidatarios, comuneros, poseionarios y vecindados). El principio que idealmente rige en esta jurisdicción es el de la función social de la propiedad de la tierra ejidal y comunal. Existe incluso una rama de la ciencia jurídica, el derecho agrario, con una lógica de derecho social, en la cual se han formado magistrados agrarios y abogados que laboran en la PA y los TUA, que aspira a equilibrar las relaciones sociales entre actores desiguales con el objetivo de

promover y garantizar el bien común y la paz social por medio de la conciliación de partes.

En segundo lugar, identificamos la *jurisdicción civil* conformada por notarios públicos, registros públicos de la propiedad y tribunales del fuero civil regidos por el Código Civil. En esta jurisdicción el principio que rige es el de garantizar los derechos de propiedad concebidos como derechos individuales bien definidos. En esta óptica la propiedad es un bien, una forma de mercancía y riqueza individual que puede ser transferida por medio de contratos entre particulares, los cuales se conciben como iguales. La aspiración en esta jurisdicción es la de una intervención mínima por parte del Estado o la comunidad y la libertad máxima del individuo para ejercer los derechos reconocidos legalmente sobre sus bienes.

Finalmente, podemos identificar una *jurisdicción indígena* conformada por autoridades de gobierno indígena de diferente tipo (jueces indígenas, asambleas comunitarias, autoridades municipales electas por usos y costumbres, consejos de ancianos, etcétera). Esta jurisdicción, a diferencia de las anteriores, es regida por normas y leyes de diferentes niveles de competencia: sistemas normativos indígenas, legislaciones estatales y federales (artículo 2 constitucional reformado en 2001; fracción VII del artículo 27 constitucional; artículos 106 y 164 de la Ley Agraria), así como tratados internacionales (Convenio 169 de la OIT ratificado por México en 1991) y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (cidh). En esta jurisdicción destaca la participación de personas que se autoidentifican como indígenas y abogados defensores de derechos humanos que litigan en diferentes tribunales a favor de los derechos de los pueblos indígenas. El principio que rige en esta jurisdicción es el del derecho colectivo al territorio indígena; la tierra rural es concebida en términos de un derecho humano que es preciso proteger de la injerencia del mercado y del Estado.

Hoy en día, las tres jurisdicciones, en mutua interacción, y en ocasiones en contradicción, legitiman y legalizan diferentes tipos

de derechos para distintos tipos de sujetos sociales que participan en lo que podemos identificar como *la arena ejidal y comunal*. Un aspecto que nos interesa destacar es que si bien, hasta la década de 1990, la jurisdicción agraria era la que ejercía un control prácticamente hegemónico sobre los asuntos relativos a las tierras ejidales y comunales, hoy en día, debe interactuar, de manera cada vez más intensa con las otras dos jurisdicciones. Por un lado, la jurisdicción civil ha ganado terreno sobre la agraria, penetrándola y trastocando su misma lógica: actualmente son los notarios públicos quienes a nivel de ejidos validan las transacciones agrarias y desempeñan un papel de *legitimación* social de éstas mucho más importante que las mismas asambleas de los núcleos agrarios, como lo muestran los capítulos 2, 3 y 4 de este libro. Por otro lado, la jurisdicción civil tiene una fuerte entrada en los TUA por medio de los abogados civilistas, quienes litigan en las controversias agrarias y se apoyan en la supletoriedad del derecho civil, generando interpretaciones más individualistas del derecho agrario (por ejemplo, al privilegiar el derecho individual de los ejidatarios como propietarios en detrimento de los derechos colectivos de los núcleos agrarios) (véase Torres-Mazuera, 2019). La lógica del derecho civil penetra la jurisdicción agraria e impone el sentido mercantil de la tierra como lo explica Salazar Cruz en el capítulo 5. En esa misma dirección, los capítulos de este libro revelan el papel cada vez más importante que juegan los registros públicos de la propiedad y los notarios en la legitimización de la propiedad ejidal en paralelo o en contraposición al RAN. Los notarios públicos se han convertido en actores centrales en varios litigios emblemáticos contemporáneos asociados al despojo de tierras, en la medida en que han generado en diversas ocasiones títulos de propiedad apócrifos que han validado la posesión de empresarios sobre tierras comunales y ejidales, por ejemplo, en el caso de Tulum, presentando por Gustavo Marín en este libro.

A la par, la jurisdicción indígena va cobrando visibilidad legal y relevancia política. Si bien es cierto que históricamente los sistemas normativos indígenas han jugado un papel importante en la

definición de los derechos y las obligaciones relativos al acceso, el uso y la transferencia de la tierra y otros recursos en ejidos o comunidades con población indígena, es hasta muy recientemente que adquieren reconocimiento en el plano legal. La interacción de la jurisdicción indígena con la agraria es sólo posible con la reforma constitucional en materia indígena de 2001, y aún más cuando en 2011 el Congreso de la Unión aprueba una reforma en materia de derechos humanos que establece una serie de pautas que amplían las posibilidades de defensa de los derechos de los pueblos indígenas. En concreto, dicha reforma obliga a jueces y magistrados de todos los niveles, a considerar en el ejercicio de sus funciones, el contenido de los tratados internacionales de derechos humanos. En esta nueva coyuntura legal, los pobladores autoidentificados como indígenas de ejidos y comunidades deben ser tomados en consideración en sus demandas relativas al derecho de acceso, control y autodeterminación sobre sus territorios por los tribunales agrarios. Este aspecto lo analiza Horacio Almanza y su equipo de investigación en el capítulo 7, quienes presentan la lucha emprendida por comunidades *raramurí* en el corredor Creel-Divisadero en Chihuahua, contra la construcción del gasoducto El Encino-Topolobampo sobre tierras ejidales sobrepuestas en territorio indígena.²⁰

Hoy en día, la coexistencia de las tres jurisdicciones con principios, reivindicaciones y actores diferentes amplía los desfases entre lo que se puede considerar como correcto e incorrecto, justo e injusto, legal o ilegal, legítimo o ilegítimo cuando se trata de derechos asociados a las tierras ejidales y comunales. Los trabajos de este libro abren una reflexión sobre estos desfases, señalando, en

²⁰ Otro caso emblemático de la lucha emprendida por personas autoidentificadas como indígenas contra la Asamblea Ejidal del ejido donde residen es el litigio de Chablekal (Yucatán) que llegó al TUA de la entidad. En este conflicto los vecinos mayas del ejido acusaron a las autoridades ejidales por despojo de lo que los primeros consideran es parte de su territorio ancestral. El caso aún no es resuelto, pero en 2018 hubo medidas cautelares que prohibieron al ejido realizar nuevas transacciones de venta sobre sus tierras. Para una descripción completa de este conflicto, véase Torres-Mazuera y Fernández, 2017.

particular, la divergencia entre acciones ilegales que pueden gozar de legitimidad social y aquéllas de carácter legal pero ilegítimo. Este aspecto es descrito en el capítulo 2 en la decisión tomada por las asambleas ejidales de la región de los Chenes de permitir el acceso a las tierras colectivas a los vecinos sin calidad agraria, contraviniendo lo estipulado por la Ley Agraria, aunque con aceptación social y en sintonía con la normativa local que, hoy en día, en su calidad de normativa indígena goza de respaldo constitucional (artículo 2 constitucional).

Las acciones ilegales pero legítimas contrastan con el control que legalmente ejercen empresarios sobre la sociedad mercantil del ejido La Piedad, en el Estado de México (capítulo 5), o el contrato de usufructo, descrito en el capítulo 7, que los ejidatarios de San Alonso en Chihuahua hicieron para la construcción de un gasoducto sin considerar a la población raramuri que habitaba en ese territorio. Dichas etnografías nos recuerdan que la legalidad, legitimidad y propiedad son construcciones sociales, pero también formas de hacer Estado. Desde esta mirada, la propiedad aparece más como un haz de *poderes* cristalizados en prácticas de exclusión e inclusión (Ghani, 1996, también citado por Verdery, 1999) que son avaladas por diferentes órdenes jurisdiccionales —el agrario, el civil y el indígena— con diferentes referencias a la legalidad y legitimidad. Es así que los capítulos de Gustavo Marín y Horacio Almanza con su equipo nos permiten reflexionar sobre las fronteras entre lo legal y lo extralegal, al mostrar cómo se construyen y reconstituyen al interior de las mismas instituciones que representan al Estado y permiten “producir” propiedad.²¹

Desde esta perspectiva queda claro que la coexistencia de la legalidad e ilegalidad al interior del mismo aparato estatal es sólo

²¹ En efecto, hacer propiedad permite hacer Estado y viceversa, o en palabras de Thomas Sikor y Christian Lund (2009): “El proceso de reconocimiento de derechos sobre la propiedad imbuye de autoridad y poder a la institución encargada del reconocimiento. La propiedad es sólo propiedad si instituciones legítimas socialmente la sancionan como tal [...] conflictos en torno a la propiedad tienen que ver en muchos casos con conflictos por establecer quién es la autoridad” (2009: 1-2).

explicable si consideramos que el Estado no es una entidad homogénea ni unificada en actores e intereses. En el caso mexicano, y en referencia al tema de este libro, observamos rivalidad y diferencia de objetivos entre instituciones gubernamentales. En concreto, constatamos la divergencia y las contradicciones entre, por un lado, los gobernadores y congresos locales que ejercen control sobre los notarios y los registros públicos de la propiedad; y, por otro lado, la PA, el RAN y los TUA, como las autoridades máximas y exclusivas de nivel federal que deciden sobre la propiedad social. Ambos niveles de gobierno compiten, pero también, en ciertas circunstancias, logran coincidir en intereses, por lo común para beneficio de las élites empresariales locales o foráneas.

Finalmente, los casos de este libro muestran dos consecuencias inesperadas asociadas a la reforma al artículo 27 constitucional y la Ley Agraria. En primer lugar, el fortalecimiento de los poderes intermedios, en concreto los gobiernos estatales, y el debilitamiento de las instituciones de gobierno a nivel federal. A la par, queda expuesta la patente falta de poder de las asambleas de los núcleos agrarios frente al posicionamiento empoderado de notarios públicos que ejercen una nueva forma de tutelaje y privatización del sector agrario. Este último aspecto no sorprende si consideramos además el progresivo debilitamiento del sector campesino organizado. Hoy en día, los ejidatarios son por lo general tan sólo uno de los grupos de poder a nivel microlocal en competencia por los recursos asociados al ejido, con una capacidad muy disminuida de la que tuvieron hasta la década de 1970 para controlar, incluso, los apoyos y subsidios para la producción agropecuaria (también muy disminuidos) que llegan desde la federación.²²

De los estudios de caso en este libro podemos concluir que la seguridad en la tenencia para la mayoría de los habitantes de los ejidos, incluyendo a los sujetos agrarios (ejidatarios, avocados y

²² En otra investigación caractericé este panorama asociado a la desagrarización del mundo rural mexicano como el final de la *hegemonía ejidal*. Para una discusión más amplia al respecto, véase Torres-Mazuera, 2012.

poseionarios) disminuye cuando los órganos de gobierno interno, esto es las asambleas generales, no tienen capacidad para establecer una normatividad que regule el bien común de los núcleos agrarios. Tampoco se consigue cuando las instituciones estatales no tienen capacidad o voluntad de hacer cumplir las leyes, menos aún, cuando claramente predominan los intereses de aquellos actores con mayor poder económico y político que logran trastocar o hacer suyos los objetivos de programas gubernamentales. A pesar de ello, los capítulos reunidos en este libro también dan cuenta de algunas alternativas que ejidatarios y comuneros han buscado para afianzar la autoridad de sus asambleas; asimismo, identifican la nueva batalla legal que comienza a desahogarse en tribunales agrarios y juzgados civiles con la defensa de la tierra y el territorio indígena como bandera. La nueva lucha legal y política ilustra la reconfiguración de las identidades políticas en el mundo rural mexicano, así como los nuevos valores y significados asociados a la tierra, en particular aquella que la concibe en términos de un derecho humano para las personas que históricamente han vivido de su aprovechamiento.

BIBLIOGRAFÍA

- Appendini, K. (1995). "La transformación de la vida económica en el campo mexicano". En J. F. Prud'homme (coord.). *El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano*. (pp. 31-104). México: Plaza y Valdés.
- Assies, W. (2009). "Land Tenure, Land Law and Development: Some Thoughts on Recent Debates". *The Journal of Peasant Studies*, 36(3): 573-589.
- Azuela, A. (1989). *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México: El Colegio de México.
- Azuela, A. (2009). "El problema con las ideas que están detrás". En E. Kouri (coord.). *En busca de Molina Enríquez. Cien años de Los grandes problemas nacionales*. México: El Colegio de México / Centro Katz, The University of Chicago.

- Azuela, A. (2011). "Property in the Post-post-Revolution: Notes on the Crisis of the Constitutional Idea of Property in Contemporary Mexico". *Texas Law Review*, 89(7, junio): 1915-1940.
- Baitenmann, H. (s.f.). *Everyday Trials: Legality, Illegality, and Extralegality in Mexico's Agrarian Reform*. Institute for the Study of the Americas. University of London, <<http://jg.socialsciences.manchester.ac.uk/docs/Everyday%20Trials%20Baitenmann.pdf>>.
- Baitenmann, H. (1998). "The Article 27 Reforms and the Promise of Local Democratization in Central Veracruz". En W. A. Cornelius y D. Myhre (eds.). *The Transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector*. La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD.
- Banco Mundial (BM) (2003). *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Barros, M. (2000). "The Mexican Peasantry and the Ejido in the Neo-Liberal Period". En D. Bryceson, C. Kay y J. Mooij (eds.). *Disappearing Peasantries? Rural Labour in Africa, Asia and Latin America*. Excester: Intermediate Technology Publications.
- Benda-Beckmann, F. von, K. von Benda-Beckmann y M. Wiber (2006). "The Properties of Property". En F. von Benda-Beckmann, K. von Benda-Beckmann y M. Wiber (eds.). *Changing Properties of Property*. (pp. 1-39). Nueva York, Oxford: Berhahn Books.
- Boué, C. y J.-P. Collin (2018). "Land Certification as A Substitute or Complement to Local Procedures? Securing Rural Land Transactions in the Malagasy Highlands". *Land Use Policy*, 72: 192-200.
- Bouquet, E. (1997). "Interacción de los niveles globales y locales en relación con el manejo de la tierra agrícola: el caso de Tlaxcala (México)". Ponencia presentada en LASA (Latin American Studies Association). México: Guadalajara.
- Bouquet, E., W. Anseeuw y P. Burnod (2016). "La formalisation de droits foncière en discours. Une comparaison des registres

- de justification en Afrique du Sud, au Mexique et à Madagascar”. *Économie Rurale*, (353-354): 95-111.
- Carton de Grammont, H. (1995). “Nuevos actores y formas de representación social en el campo”. En J.-F. Prud’homme (coord.). *El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano*. (pp. 105-168). México: Plaza y Valdés.
- Concheiro, L. y H. Robles (2014). “Tierra, territorio y poder a cien años de la reforma agraria en México: lucha y resistencia campesina frente al capital”. En G. Almeyra, L. Concheiro J. Mendes y C. Porto (coords.). *Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012)*. Vol. 3: *Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua*. (pp. 181-221). México/Buenos Aires: Universidad Autónoma Metropolitana / Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales / Ediciones Continente.
- Concheiro, L. y R. Diego (2003). “Estructura y dinámica del mercado de tierras ejidales en 10 ejidos de la República Mexicana”. En E. Léonard, A. Quesnel y E. Velázquez (eds.). *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*. (pp. 157-188). México: IRD / CIESAS / Porrúa.
- Concheiro, L. y R. Diego (coords.) (2001). *Una perspectiva campesina del mercado de tierras ejidales: siete estudios de caso*. México: Casa Juan Pablos / Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Congost, R. (2007). *Tierras, leyes, historia. Estudios sobre “la gran obra de la propiedad”*. Barcelona: Crítica.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2017). “Comunicado de prensa núm. 9”, 30 de agosto, <<https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-09-Medicion-pobreza-2016.pdf>> (consultado el 4 de octubre de 2018).
- Cornelius, W. y D. Myhre (eds.) (1998). *The Transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector*. La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD.

- Cruz, J. (2017). “En 10 años, 4.8% de la propiedad ejidal y agraria del país pasó a manos privadas: Inegi”. *Proceso*, 5 de julio, <<http://www.proceso.com.mx/493792/en-10-anos-4-8-la-propiedad-ejidal-agraria-del-pais-paso-a-manos-privadas-inegi>> (consultado el 10 de julio de 2017).
- De Ita, A. (2003). *México: impactos del Procede en los conflictos agrarios y la concentración de la tierra*. México: Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, <<http://www.landaction.org/gallery/Mon%20PaperMEXICOspan.pdf>>.
- De Soto, H. (2000). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Nueva York: Basic Books.
- Diario de los Debates* (1991). Legislatura LV, Año 1, Periodo Ordinario, fecha 7 de noviembre, número: Diario 5.
- Escalante, R. (2001). *El mercado de tierras en México*. Santiago de Chile: Cepal (Serie Desarrollo Productivo, 110).
- Ferguson, J. (1994). *The Anti-Politics Machine: Development Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fitzpatrick, D. (2005). “‘Best Practices’, Options for the Legal Recognition of Customary Tenure”. *Development and Change*, 36(3): 449-475.
- Franco, J., S. Monsalve y S. Borrás (2015). “Democratic Land of Control and Human Rights”. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 15: 66-71.
- Ghani, A. (1996). “Production and Reproduction of Property as a Bundle of Powers: Afghanistan 1774-1901”. Documento presentado en Agrarian Studies, Yale University, New Haven.
- Gledhill, J. (1998). “The State, the Countryside... and Capitalism”. En R. Aiken *et al.* (eds.). *Dismantling the Mexican State?* (pp. 169-187). Nueva York: St. Martin's Press.
- Instituto Libertad y Democracia (ILD) (2005). *Evaluación preliminar de la economía extralegal en 12 países de Latinoamérica y el Caribe*. Reporte de la investigación en Bolivia. Lima: ILD.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2017). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*, <<https://www.inegi.org.mx/>>

- gob.mx/cms/uploads/attachment/file/278234/Anexo2-TrabajadoresAseguradosImss-nov2017.pdf> (consultado el 4 de octubre de 2018).
- Jones, G. (1996). "Dismantling the Ejido: A Lesson in Controlled Pluralism". En R. Aitken *et al.* (eds.). *Dismantling the Mexican State?* (pp. 188-203). Nueva York: St. Martin's Press.
- Jones G. y P. Ward (1998). "Deregulating the Ejido. The Impact on Urban Development in Mexico". En W. Cornelius y D. Myhre (eds.). *The Transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector*. La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD.
- Lavigne Delville, P. (2000). "Harmonizing Formal Law and Customary Land Rights in French-Speaking West Africa". En C. Toulmin y J. Quan (eds.). *Evolving Land Rights, Policy and Tenure in Africa*. (pp. 97-122). Londres: DFID / IIED / NRI.
- Léonard, E. (2003). "Titularización agraria y apropiación de nuevos espacios económicos por los actores rurales: el Procede en los Tuxtlas, estado de Veracruz". En E. Léonard, A. Quesnel y E. Velázquez (coords.). *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*. (pp. 297-327). México: CIESAS / IRD / Porrúa.
- Léonard, E. y H. Robles (2017). *La formalization des droits sur la terre: bilan des expériences et des réflexions*. Contributions des membres du Comité technique Foncier et développement. (pp. 106-113). París: AFD / MAEDI (Regards sur le Foncier, 2).
- Léonard, E., A. Quesnel y E. Velázquez (coords.) (2003). *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*. México: CIESAS / IRD / Porrúa.
- Ley Agraria (1992). Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 26 de febrero. México: SRA, <www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lagra/LAgra_ong_26feb92_ima.pdf> (consultado el 3 de octubre de 2019).
- Li, T. M. (2014). "What is Land? Assembling a Resource for Global Investment". *Transactions of the Institute of British Geographers*, 39(4): 589-602.

- Mackinlay, H. (1991). “La política de reparto agrario en México (1917-1990) y las reformas al Artículo 27 constitucional”. En A. Massolo *et al.* (eds.). *Procesos rurales y urbanos en el México actual*. (pp. 117-167). México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Marín, G. (ed.) (2015). *Sin tierras no hay paraíso. Turismo, organizaciones agrarias y apropiación territorial en México*. Tenerife: PASOS.
- Merino, L. (2001). “Las políticas forestales y de conservación y sus impactos sobre las comunidades forestales”. *Estudios Agrarios*, (18): 75-115.
- Mumme, S. (2007). “Trade Integration, Neoliberal Reform and Environmental Protection in Mexico. Lessons for the Americas”. *Latin American Perspectives*, 34(3): 91-107.
- Noticias de El sol de la Laguna (2019). “800 mil expedientes agrarios rezagados en México: José Narro Céspedes”. 25 de marzo, <<https://www.noticiasdelsoldelalaguna.com.mx/local/800-mil-expedientes-agrarios-rezagados-en-mexico-jose-narro-cespedes-3230402.html>> (consultado el 11 de abril de 2019).
- Nuijten, M. (2003). “Illegal Practices and the Re-Enchantment of Governmental Techniques. Land and the Law in Mexico”. *Journal of Legal Pluralism*, 35(48): 163-183.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2002). *Land Tenure and Rural Development*. Roma: FAO (*Land Tenure Studies*, 3).
- Otero, G. (2004). *¿Adiós al campesinado? Democracia y formación política de las clases en el México rural*. México: Porrúa / Universidad Autónoma de Zacatecas / Simon Fraser University.
- Pérez Avilés, R. (2001). “Mercado de tierras ejidales: el caso de San Juan Huiluco, municipio de Huaquechula, región de Atlixco, estado de Puebla”. En L. Concheiro y R. Diego (coords.). *Una perspectiva campesina del mercado de tierras ejidales: siete estudios de caso*. México: Casa Juan Pablos / Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

- Pérez Castañeda, J. C. (2002). *El nuevo sistema de propiedad agraria en México*. México: Palabra en Vuelo (Textos y Contextos).
- Pérez Castañeda, J. C. y H. Mackinley (2015). “¿Existe aún la propiedad social agraria en México?”. *Polis*, 11(1): 45-82.
- Platteau, J.-P. (1996). “The Evolutionary Theory of Land Rights as Applied to Sub-Saharan Africa: A Critical Assessment”. *Development and Change*, 27(1): 29-86.
- Puyana, A. y J. Romero (2009). “El sector agropecuario mexicano bajo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La pobreza y la desigualdad se intensifican, crece la migración”. En C. Barba (comp.). *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*. (pp. 187-213). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/barba/14romero.pdf>> (consultado el 10 de abril de 2018).
- Ramírez, A. (2001). “Las comunidades indígenas: entre la Ley Indígena y la Ley Agraria. Avances del Procede en comunidades del Valle de Oaxaca 1996-2001”. *Estudios Agrarios*, (18): 147-178.
- Salinas de Gortari, C. (1991). “Diez puntos para la libertad y justicia en el campo mexicano” (reunión con miembros del sector agropecuario), 14 de noviembre. *Comercio Exterior*, pp. 1096-1100, <<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/276/9/RCE9.pdf>> (consultado el 4 de octubre de 2018).
- Sikor, T. y C. Lund (2009). “Access and Property: A Question of Power and Authority”. *Development and Change*, 40(1): 1-22.
- Snyder, R. (1998). “The Changing Role of the Ejido”. En R. Snyder y G. Torres (eds.). *The Future Role of the Ejido in Rural Mexico*. (pp. 1-6). La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD.
- Téllez, L. (1994). *La modernización del sector agropecuario y forestal. Una visión de la modernización de México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Torres-Mazuera, G. (2019). “¿Tierras ejidales como mercancía o como territorio indígena? Las interpretaciones disonantes de la legislación agraria en el México contemporáneo”. En *Cara-*

- velle. *Cahiers du Monde Hispanique et Luso-Brésilien*, 112: 95-108.
- Torres-Mazuera, G. (2016). *La común anomalía del ejido posrevolucionario. Mercantilización de la tierra y disonancias normativas en el sur de Yucatán*. México: CIESAS (La Casa Chata).
- Torres-Mazuera, G. (2015). "Las consecuencias ocultas de la enajenación de tierras ejidales: proliferación de disonancias normativas". *Desacatos*, (49): 150-167.
- Torres-Mazuera, G. (2012). *La ruralidad urbanizada en el centro de México. Reflexiones sobre la reconfiguración local del espacio rural en un contexto neoliberal*. México: UNAM (Colección: La pluralidad Cultural en México).
- Torres-Mazuera, G. y J. Fernández (2017). "Los pobladores mayas de Chablekal vs. el ejido de Chablekal: una aproximación a la nueva demanda de la tierra ejidal como territorio indígena en México". En T. Sierra y S. Bastos (coords.). *Pueblos indígenas y Estado en México. La disputa por la justicia y los derechos*. (pp. 162-183). México: CIESAS.
- Torres-Mazuera, G., J. Fernández y C. Gómez (2018). *Informe sobre la jurisdicción agraria y los derechos humanos de los pueblos indígenas y campesinos en México*. Washington: Fundación para el Debido Proceso, <<http://www.dplf.org/es/resources/informe-sobre-la-jurisdiccion-agraria-y-los-derechos-humanos-de-los-pueblos-indigenas-y>>.
- Unión Europea (UE) (2004). *EU Land Policy Guidelines: Guidelines for Support to Land Policy Design and Land Policy Reform Processes in Developing Countries*. EU Task Force on Land Tenure.
- Van der Haar, G. (2005). "Land Reform, the State, and the Zapatista Uprising in Chiapas". *Journal of Peasant Studies*, 32(3-4): 484-507.
- Velázquez, E. (2003). "Apropiación del cambio legal por los actores locales: El parcelamiento de tierras ejidales en la sierra de Santa Marta, Veracruz, México". En E. Léonard, A. Quesnel y E. Velázquez (eds.). *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas*

- de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra.* (pp. 269-296). México: IRD / CIESAS / Porrúa.
- Ventura, M. (2019). "Tierras comunales, regulación agraria y el *costumbre* en La Cañada de los Once Pueblos en Michoacán a principios del siglo *xxi*". *Liminar*, 17(2): 67-84.
- Verdery, K. (1999). "Fuzzy Property: Rights, Power and Identity in Transylvania's Decollectivization". En K. Verdery y M. Burawoy (eds.). *Uncertain Transition: Ethnographies of Change in the Postsocialist World*. (pp. 53-82). Oxford: Rowman and Littlefield Publishers.
- Warman, A. (2001). *El campo mexicano en el siglo xx*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Warman, A. (1985). "Notas para una redefinición de la comunidad agraria". *Revista Mexicana de Sociología*, 47(3): 5-20.
- Yúnez-Naude, A. (ed.) (2000). *Los pequeños productores rurales en México: las reformas y las opciones*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos / Fundación Konrad Adenauer / Precesam.
- Zepeda, G. (1999). "La disputa por la tierra: los tribunales agrarios en México". *Estudios Agrarios*, (11): 9-49.
- Zoomers, A. y G. van der Haar (2001). Introduction: Regulating Land Tenure under Neo-Liberalism". En A. Zoomers y G. van der Haar (eds.). *Current Land Policy in Latin America. Regulating Land Tenure under Neo-Liberalism*. (pp. 17-28). Ámsterdam: Royal Tropical Institute.

Mapa. México, regiones de estudio



Fuente: Elaboración propia a partir de información de los autores.

1. LA TEORÍA DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD Y LA REFORMA AGRARIA DE 1992 EN MÉXICO*

Kirsten Appendini

La intención de este capítulo es exponer de manera muy resumida, los lineamientos de la teoría neoinstitucional de los derechos de propiedad, que es el fundamento de las reformas de 1992 al artículo 27 constitucional y la Ley Agraria. Consideramos que es importante para el lector, tener claridad sobre el marco teórico y la argumentación sostenida por parte de los grupos involucrados en el proceso de la reforma en materia agraria, a fin de comprender las políticas diseñadas y su instrumentación con el objetivo de regularizar la tenencia de la tierra en ejidos y comunidades.¹ También, se presentan brevemente los principales conceptos jurídicos definidos en la Ley Agraria de 1992 sobre los derechos de propiedad a la tierra y los recursos naturales. Esto comprende el contexto formal en el cual se han desenvuelto los procesos complejos y ambiguos que han caracterizado las transacciones de tierra y llevado, como es la hipótesis de nuestra investigación, a una nueva irregularidad y conflictividad en el campo mexicano, confirmada en los estudios de caso presentados en este libro.

* Agradezco los generosos y valiosos comentarios de Eric Léonard, fundamentales para aclarar y precisar algunos conceptos. También agradezco los comentarios de Gustavo Gordillo y Gabriela Torres-Mazuera. El trabajo cotidiano de Mara C. Toledo Silva, como asistente de investigación fue un apoyo esencial para realizar este capítulo.

¹ Por tenencia de la tierra se entiende la forma de acceso a la tierra, en este caso en ejidos y comunidades: “propiedad, posesión, concesión, arrendamiento, y demás cuyos tenedores gozan de seguridad jurídica” (Pérez Castañeda, 2003: 42).

En agosto de 1982, México declaró su incapacidad para cumplir sus obligaciones frente a la deuda externa, lo que obligó a la firma del acuerdo sobre la reestructuración de la deuda exterior de México con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Con ello se inició la reestructuración de la política económica a fin de transitar a una economía de mercado y disminuir la intervención directa del Estado en las actividades económicas. El gobierno de Carlos Salinas de Gortari (noviembre de 1988-1994) tuvo como objetivo fundamental lograr que México se integrara a la economía global; por tanto, el gobierno se avocó a cambios radicales en las instituciones que regían la política económica para cumplir las condiciones del acuerdo con el FMI, y así adecuarse a las reglas de una economía abierta.² El modelo de desarrollo basado en la industrialización nacional junto con la inversión estatal (economía mixta) en una economía centrada en el mercado interno fue reemplazada por lograr el crecimiento económico basado en el mercado global; fue un cambio radical en las reglas de juego en general, tanto a nivel macro como a nivel de los sectores económicos.³

El sector agropecuario fue objeto de una reestructuración a fondo de la política agropecuaria, así como la referida a la tenencia de la tierra. La instrumentación del modelo neoliberal ya estaba en marcha, y al inicio de la década de 1990, el presidente Salinas de Gortari y los miembros de su gabinete más allegados ya habían puesto sobre la mesa la iniciativa de negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá.

Esto significaba enormes retos para el sector agrícola de México, que sería obligado a competir con las economías de sus futuros socios. Por un lado, estaba el problema de una agricultura que se había estancado, con excepción de ciertos cultivos agroindustriales que ya tenían un mercado de exportación, principalmente a

² Proceso que además del FMI, estaba regulado por instituciones internacionales como el Banco Mundial y posteriormente por la Organización Internacional del Comercio (fundada en 1995).

³ Entre los autores que ofrecen una visión sobre los cambios en la política macroeconómica, véanse Lustig, 1994; Moreno-Brid y Ros, 2010.

Estados Unidos. La agricultura destinada al mercado interno, en particular la producción de los alimentos básicos, era la actividad de productores medianos y pequeños que no tenían condiciones de competitividad internacional. Las reformas a la política agropecuaria fueron anunciadas por el gobierno de Salinas de Gortari en 1989 con el Programa Nacional de Modernización del Campo (1990-1994) (SAHR, s.f.), e inmediatamente se iniciaron las reformas institucionales para modificar la política agrícola necesaria para “la modernización” y promover la inversión para aumentar la productividad de la actividad agropecuaria, basada en los incentivos del mercado externo. Lo anterior requirió de un cambio radical en las instituciones de fomento a la producción, que hasta entonces eran, en gran parte, responsabilidad del Estado. Se trata de los recursos públicos para la producción: el Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural) para el crédito; la asistencia técnica; la comercialización, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) para el acopio subsidiado a los básicos; las empresas estatales que proveían servicios a los productores, como el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), para el proveimiento en insumos y semillas, y Fertilizantes de México (Fertimex) para los fertilizantes; además de las paraestatales destinadas a productos específicos como fue la empresa paraestatal de Tabacos Mexicanos (Tabamex), el Instituto Mexicano del Café (Inmecafé) y Cordemex para el henequén.

Dichos programas e instituciones fueron eliminados en los primeros años de la década de 1990 y sustituidos por nuevos programas, como el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), el Programa Alianza para el Campo (PAC) y la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (Aserca). Los recursos de dichos programas beneficiaron prioritariamente a los grandes productores comerciales/empresariales (Fox y Haight, 2010; Appendini, 2014).⁴ La nueva

⁴ Procampo se instrumentó en 1993 como un apoyo compensatorio a la cancelación o ajuste en los precios de garantía (por ejemplo, el caso del maíz y frijol) que

política agropecuaria significó una severa disminución de la presencia directa de instituciones estatales y recursos públicos para la economía rural. Desde entonces, la política productiva se ha dirigido a los productores con posibilidades de ser competitivos en los mercados internacionales, lo cual significa la exclusión de la gran mayoría de los productores del campo mexicano.⁵ Como contraparte se instituyeron nuevos programas sociales —como fueron los programas focalizados al combate a la pobreza— lo que ha convertido a la población rural —gran parte de los campesinos— en receptores de ingresos por transferencia.⁶

La cancelación de un proyecto productivo para la agricultura en pequeñas unidades (o agricultura familiar) no ha sido revertida en las políticas de las sucesivas administraciones responsables de la política agropecuaria en las tres últimas décadas.⁷

imperaban hasta entonces. El programa ha sido ajustado en su monto y su cobertura en cuanto a cultivos y hectáreas cubiertas (en un inicio, el monto por hectárea se estableció con base en la diferencia del precio de garantía de maíz frente al precio en el mercado internacional). En 2010 cambió de nombre a PROCAMPO para Vivir Mejor; en 2013 se denomina Componente Procampo Productivo y en 2014, Programa de Fomento a la Agricultura Componente (Proagro). Se trata de un subsidio al ingreso del productor de acuerdo con el número de hectáreas que se inscribe en el programa e independiente de la producción (y por ello no distorsiona los mercados, un criterio central de la doxa neoliberal): ha tenido cobertura para productores pequeños y grandes, sean físicos o morales. Con Proagro la población objetivo está compuesta por las Unidades Económicas Rurales Agrícolas (UERA), cuya población objetivo son personas físicas o morales legalmente constituidos dedicadas a actividades agrícolas (Sagarpa, 2012; DOF, 2013 y 2018).

⁵ Hay una amplia literatura sobre el cambio en la política agropecuaria y su impacto en el sector agrícola a nivel de productores, cultivos, regiones del país, así como sus efectos a nivel macro: balanza comercial y precios de bienes agrícolas (Appendini, 2001; Puyana y Romero, 2005; Saavedra y Rello, 2012; González, 2007; Sagarpa y FAO, 2013).

⁶ Los hogares rurales (residentes en localidades con menos de 2 500 habitantes) percibieron en 2015, 19.8% de sus ingresos por transferencias (Inegi, 2016).

⁷ Esto a pesar de los múltiples señalamientos por parte de organizaciones, estudios, experiencias, etcétera sobre el papel de los pequeños productores en la producción de alimentos, en relación con las prácticas de cultivos sustentables, guardianas de la biodiversidad, de los recursos naturales, y del resguardo de los modos de vida

El modelo económico y de “desarrollo” para el campo, basado en el crecimiento del mercado con agentes privados continúa en esa dirección por parte de los responsables de la política, convencidos de la premisa según la cual los agentes económicos responderían a las señales del mercado, esto es que se movilizaría la inversión, el cambio tecnológico y, por tanto, se incrementaría la productividad y competitividad del sector. El hecho de que, a inicios de la década de 1990, más de la mitad de la tierra rural estuviese bajo el régimen de tenencia ejidal y comunal —y con ello una gran parte no sólo de la tierra agrícola, sino de los recursos naturales— y, por lo tanto, estuviese fuera del mercado de tierras, era una contradicción absoluta —una aberración— para el modelo económico impuesto, como para los intereses de los agentes económicos que podrían invertir en la economía rural.

En esta lógica, era imperativo resolver el asunto de la tenencia de la tierra y liberar los recursos bajo régimen ejidal y comunal para incorporarlos al mercado. “La reforma de la reforma agraria” fue, probablemente, el reto más audaz y profundo por parte de Salinas y su equipo: la reforma al artículo 27 constitucional y la Ley Agraria dieron fin al reparto agrario y modificaron sustancialmente los derechos agrarios en ejidos y comunidades.

Dichas reformas fueron parte de la reestructuración de la economía mexicana. El poner “orden” en la propiedad ejidal y comunal, es decir, modificar los derechos de propiedad de los sujetos agrarios para incorporar las tierras al mercado era imperante y no fue una propuesta exclusiva para México. Desde las décadas de 1980 y 1990, la instrumentación de los derechos de propiedad para dar seguridad en la posesión de la tierra fue una política impulsada a nivel internacional para el desarrollo de la agricultura y la economía rural en los países del tercer mundo (Deininger, 2003). El Banco Mundial ha sido la institución líder tanto en el diseño como en la promoción de esta política. En el caso de México era nece-

rural, en muchos casos basados en la organización social y cultural de diversos grupos de la población (Grupo de Agenda Rural, 2018).

sario realizar una reforma radical en las instituciones referentes a la tenencia de la tierra, a fin de modificar los artículos pertinentes al tema agrario de la Constitución mexicana que databa de 1917.

Antes de continuar con las reformas del artículo 27 constitucional, efectuadas en 1992, es pertinente presentar de manera breve los argumentos básicos de la teoría de los derechos de propiedad, que es el marco de referencia para entender los cambios que se impusieron en los derechos de ejidatarios y comuneros, en las atribuciones de la Asamblea General de ejidatarios y comuneros, y en las transformaciones del marco institucional que a partir de entonces rige el ordenamiento de la propiedad en ejidos y comunidades: la Procuraduría Agraria (PA), los Tribunales Unitarios Agrarios (TUA) y el Registro Agrario Nacional (RAN).

EL MARCO TEÓRICO REFERENTE A LOS DERECHOS DE PROPIEDAD

Una definición amplia para *instituciones* es que éstas son las “reglas del juego” o “estructuras de tipo regulativo, normativo y cognoscitivo que dan estabilidad, coherencia y significado al comportamiento social. Las instituciones son trasladadas por diferentes medios: cultura, estructuras y rutinas” (Scott, 1995, citado en Appendini y Nuijten, 2002: 258). Las instituciones están estructuradas por leyes, normas y estrategias compartidas, así como la interacción humana a través de situaciones repetitivas o de ocurrencia frecuente; y por el contexto físico (Crawford y Ostrom, 1995: 582). En esta perspectiva, las instituciones incorporan dimensiones formales (constituidas por los cuerpos legales y administrativos) e informales (compuestas por las normas y los arreglos locales, de tipo “consuetudinario”). Esto es, a las prácticas cotidianas de los agentes de las administraciones en sus tratos con los actores locales, prácticas que no necesariamente se ajustan estrictamente a la letra de la ley y apuntan prioritariamente al “buen funcionamiento” de la administración y la visión que sus agentes se hacen de ella (véase Li, 2007).

Como perspectiva analítica, el concepto de institución se centra en diversos aspectos según el enfoque disciplinario o el paradigma del cual se parte; por ejemplo, la sociología, la política, la antropología o la economía clásica o la neoclásica (Hodgson, 1994). Crawford y Ostrom (1995) señalan tres aproximaciones analíticas a las instituciones, de acuerdo con las preguntas que interesan: instituciones como equilibrio (estabilidad y optimización por parte de los agentes); instituciones como normas o como reglas; por ejemplo, normas sociales o culturales y reglas jurídicas.

Los derechos de propiedad son convenciones sociales que se materializan en un marco institucional —referido a las leyes, reglas, normas— de una sociedad o grupo social, y en las instituciones *ad hoc* para su implementación y cumplimiento. La teoría de los derechos de propiedad forma parte del cuerpo teórico de la nueva teoría institucional o la teoría neoinstitucional, cuyo fundamento es la teoría económica neoclásica. La economía neoinstitucional tiene como supuesto que los agentes económicos son agentes racionales que responden a los parámetros que subyacen en el sistema económico (enfoque de equilibrio), esto es, reducen la incertidumbre en las interacciones humanas.

Demsetz (1967) y Coase (1960) formalizaron la investigación sobre los derechos de propiedad en el marco de la teoría neoinstitucional: los derechos de propiedad tienen la función de establecer los incentivos y las restricciones para lograr el uso eficiente de los recursos. La propuesta principal es que disminuyan los costos de transacción entre los agentes económicos y se internalizan las externalidades.⁸

Los agentes tienen costos de transacción para acceder al mercado: costos de información sobre el mercado (precios de competidores, por ejemplo), costos en torno a riesgos e incertidumbre,

⁸ La internalización de los costos o beneficios de externalidades significa adjudicar dichos costos a los agentes involucrados en la transacción, es decir, la internalización se da cuando el beneficio de la internalización es mayor que el costo de la externalidad. Dichos costos cambian en el tiempo, por ejemplo, por la evolución de la tecnología, entre otros (Demsetz, 1967: 351).

costos para elaborar contratos.⁹ En un mercado no perfecto, donde distintos agentes tienen intereses (eficiencia) distintos, así como diferente poder económico y social, estas atribuciones se traducen en un distinto poder de negociación, acceso a información, etcétera. Lo que significa que los costos para la entrada y operación en el mercado no son iguales para todos los agentes.¹⁰ Los agentes buscan disminuir los costos de transacción eligiendo las reglas y los contratos que permiten disminuir dichos costos. Estas reglas definen la estructura institucional en sus dimensiones formales e informales.

De acuerdo con la teoría económica neoinstitucional, los derechos de propiedad se fundamentan en reglas institucionales formales (establecidas por el Estado) —esto es, el marco legal que otorga legalidad jurídica a los derechos de los agentes de una economía—; sin ello no existe seguridad en los derechos de propiedad y no puede haber uso eficiente de los recursos. De acuerdo con esta teoría, la seguridad en la tenencia (procurada por la ley y las instancias que velan por su debida aplicación) permite dos condiciones fundamentales para los agentes económicos: *a)* aumentar la inversión en la tierra, en este caso la agrícola y/u otros recursos naturales, con el fin de mejorar las condiciones productivas —rendimientos, eficiencia, competitividad—, incluyendo la innovación tecnológica e incrementar la eficiencia de su actividad productiva; *b)* convertir la propiedad en un patrimonio o activo para el poseedor/propietario que puede ser transferido en el mercado, esto es, convertir la tierra en una mercancía. El argumento se extiende también hasta señalar que el título de propiedad da acceso al cré-

⁹ Los supuestos teóricos para que se cumplan las premisas de la teoría de los derechos de propiedad son: los costos de hacer cumplir las reglas son nulos; derechos de propiedad definidos; mercados competitivos; mercados perfectos (Balland y Platteau, 1996).

¹⁰ Véase Platteau (2000), capítulo 6, para un análisis crítico de la teoría del mercado en condiciones de mercado imperfecto con asimetrías de información, en particular en sociedades en que las transacciones están inmersas (“empotradas”) en relaciones sociales arraigadas.

dito ya que funciona como garantía (la propiedad es un colateral de crédito).

La crítica más ortodoxa desde la teoría de los derechos de propiedad referente a la propiedad colectiva o comunal se remite al artículo de Hardin (1968) y a la perspectiva evolucionista de Ester Boserup (1965): las formas de propiedad evolucionan hacia la propiedad privada, debido al crecimiento demográfico y al incremento de la presión sobre los recursos ejercida por actores económicos. Al crecer la población, y ejercer presión sobre la tierra, es necesario regular el acceso a ésta y a sus recursos, para evitar su sobreexplotación y los posibles conflictos por su dominio, o como ha quedado en el léxico académico con la idea de “la tragedia de los comunes”,¹¹ la forma ulterior de posesión es la individualización de la propiedad de la tierra, que se considera la forma más eficiente de manejar los recursos.

Los derechos de propiedad han evolucionado históricamente desde el acceso abierto a la tierra hasta la propiedad privada, pasando por múltiples formas de propiedad común, colectiva, individual con derechos limitados, hasta la propiedad privada plena (Alchian y Demsetz, 1973; Alston, Libecap y Mueller, 1999; Platteau, 2000).¹²

Las diversas formas de tenencia de la tierra han tenido especificidades particulares con respecto a las poblaciones rurales/campe-sinas a través de la historia. El ejido y las comunidades en México son formas de propiedad colectiva con derechos de propiedad limitados que han caracterizado a lo largo del tiempo a los pequeños productores.

La breve exposición anterior es el fundamento de las políticas públicas que se han implementado en la reestructuración eco-

¹¹ La presión de una población creciente sobre la tierra en condiciones de acceso “abierto” lleva a la sobreexplotación y el deterioro de los recursos naturales. Es necesario por tanto la regulación del acceso y uso. En este paradigma, la propiedad privada es la forma óptima de propiedad (Hardin, 1968).

¹² La perspectiva evolucionista de los derechos de propiedad ha sido cuestionada desde otras disciplinas, véase Congost, 2007.

nómica en muchos países. En concreto, se han materializado en programas de regularización y certificación de la propiedad rural, principalmente con los objetivos de:

- a) Formalizar los derechos individuales o, en algunos casos, colectivos,¹³ con el fin de impulsar el crecimiento agropecuario al incentivar la inversión y el uso eficiente de los recursos, lo que aumenta la productividad.
- b) Legalizar y formalizar los mercados de la tierra. La posesión de un título es considerada un incentivo determinante para el desarrollo del mercado de tierras, al proveer seguridad jurídica tanto al comprador como al vendedor. En este sentido también promueve la eficiencia, ya que se puede transferir el recurso de manera que exista una asignación eficiente para su uso (los productores más eficientes son los que pueden movilizar mayores recursos para la adquisición de tierras y su valorización); por ejemplo, mediante la compactación de parcelas y la obtención de economías de escala.

LAS REFORMAS DE 1992

Los objetivos anteriores quedaron explícitos en la exposición de motivos de las reformas al artículo 27 constitucional de 1992. La iniciativa presentada en el Congreso de la Unión el 7 de noviembre de 1991 se dirigió a los campesinos y sus organizaciones y el discurso inició subrayando el papel de los campesinos en la historia agraria nacionalista y revolucionaria y su gran aporte al desarrollo del país. En este discurso se remitió a la Constitución de

¹³ Después de sus experiencias, principalmente en África subsahariana, el Banco Mundial ha reconocido que los derechos de propiedad colectiva pueden ser eficientes en el manejo de recursos comunes. Tal evolución en la postura del Banco ha sido sustentada en el trabajo teórico y empírico de Elinor Ostrom (Premio Nobel de Economía 2009) y su teoría del manejo de recursos de los comunes. Véase su trabajo seminal, entre otros, en Ostrom, 1990.

1917 al confirmar las demandas de la lucha campesina en la Revolución Mexicana de 1910: “la tierra para quien la trabaja”, lo que estableció el derecho a la tierra para los campesinos mexicanos. Se trató de un derecho de posesión/uso en el ejido o la comunidad al cual pertenecía el sujeto agrario.¹⁴ La tierra era patrimonio del campesino y su familia (se pueden heredar los derechos) y, para asegurar la permanencia de ese patrimonio, la tierra es inalienable e intransferible. Durante los 75 años que tuvo vigencia la reforma agraria distributiva (1917-1991), se repartió 52% de la superficie nacional a ejidatarios y comuneros.

La exposición de motivos continuó con un diagnóstico de los grandes cambios y de la problemática del campo durante el siglo xx —crecimiento de la población, urbanización, persistente pobreza en el campo, minifundio, estancamiento productivo, falta de inversión— y la necesidad de un cambio para el desarrollo. El discurso se centró en la agricultura y la necesidad de una transformación profunda para incrementar la productividad. El campesino y sus organizaciones fueron presentados como los protagonistas en esta visión del futuro. La seguridad de la tenencia de tierra fue definida como el eje para lograr el desarrollo de la agricultura y el campo; el discurso se dirigió, por tanto, a justificar las reformas del artículo 27, argumentando que la seguridad en los derechos de propiedad sería en beneficio de los campesinos. En la iniciativa estaba ausente una visión de la economía rural a finales del siglo xx, es decir, la creciente urbanización y su influencia en los modos de vida de la población del campo. Tampoco se dirigió a la problemática y potencialidad de los recursos naturales ya sea desde una perspectiva productiva, ambiental o

¹⁴ La Ley Agraria (artículo 9) establece que “la población ejidal o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieran adquirido por cualquier otro título” (PA, 1993); esto también es el caso de las comunidades: el artículo 99 fracción I establece, para efectos jurídicos, reconocimiento de la comunidad como “la personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra” (RAN, 1993). Se trata de una propiedad colectiva, pero no individual.

social-cultural que hoy día son los ejes del debate para el futuro del campo y en particular en las tierras ejidales y comunales. En este sentido, al dirigirse al campesinado agricultor, la iniciativa tuvo una falta de visión. ¿Fue esto una omisión o una agenda escondida? (PA, 2016 y Warman, 2016).

El debate en los meses anteriores a la promulgación de la reforma al artículo 27 y la Ley Agraria fue intenso y álgido. Se organizaron múltiples foros de debate entre distintas partes interesadas, organizaciones campesinas, funcionarios públicos, académicos, sociedad civil.¹⁵ Había tres grandes visiones sobre el campo en torno a los grupos de actores en el debate: primero, un bloque tecnocrático formado por el propio Salinas y sus asesores más allegados, comprometidos y promotores del modelo neoliberal (la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secofi, y parte de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, SARH) (Téllez, 1994); segundo, la visión que se centraba por una parte en la democratización y la autonomía para los ejidos en cuanto a su liberación de la tutela del Estado, subrayada por G. Gordillo (1992) y Warman (2016) y apoyada, en general, por las organizaciones campesinas; finalmente, una tercera posición era el rechazo a las reformas, ya que propiciaría la privatización de la tierra, esta última visión era en particular la de los integrantes del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), así como otras dos organizaciones.¹⁶ En ese contexto, el presidente Salinas tenía que conseguir el apoyo de las bases campesinas del país, las organizaciones principales y, en particular, de la Confederación Nacional Campesina (CNC), uno de los tres

¹⁵ El Congreso Agrario Permanente (CAP), fundado a iniciativa de Salinas de Gortari en 1989, tuvo un papel importante en el debate y finalmente apoyó la iniciativa. Para finales de noviembre de 1999, 10 de las 12 organizaciones estaban a favor de las reformas. Para un resumen sobre debates y movilizaciones a finales de 1991, véase SRA, 1998.

¹⁶ Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) y Coalición de Organizaciones Democráticas, Urbanas y Campesinas (CODUC) (SRA, 1998: 88-89).

pilares del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Sin ello, era difícil llevar a cabo el proyecto de inserción en los mercados globales ya en marcha y asegurar el acuerdo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). No obstante, Salinas no podía abandonar a los campesinos que apoyaron el Programa Nacional de Modernización del Campo, y que las organizaciones más progresistas habían recibido con la esperanza de participar en el desarrollo de la economía agropecuaria.¹⁷

Las organizaciones campesinas, en general, estaban de acuerdo con la idea de tener mayor seguridad en la tenencia en los ejidos y las comunidades, pero estaban menos convencidas con respecto a la liberalización unilateral de la tierra. Existía un consenso en reconocer el desfase entre la ley agraria anterior y las prácticas sociales en ejidos y comunidades, las cuales admitían transferencia de los derechos agrarios (arrendamiento y aparcería, e incluso en varias comunidades, transacciones de compra-venta), así como la existencia de abusos por parte de las autoridades agrarias, lo cual se traducía en situaciones de inseguridad para los sujetos con derechos ejidales o comunales. La idea de asegurar los derechos individuales y dar autonomía a ejidos y comunidades en sus decisiones internas gozaba por lo tanto de cierto consenso; las discrepancias correspondían más a las formas legales y los procedimientos para realizar la transferencia de la tierra, ya sea temporales, mediante el arrendamiento y la aparcería, o permanentes, a través de la venta. Por un lado, los ejidatarios más productivos veían la posibilidad de tener más tierras pero, por otro, en general existía el temor de perder sus tierras, vía el mercado. Si bien algunos sectores de productores podrían aprovechar una mayor movilidad de la tierra junto con las “promesas” de la modernización del campo, dicho proyecto

¹⁷ Por ejemplo, el caso de la Coordinación Nacional del Plan de Ayala (CNPA), y la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA) que con su eslogan “la apropiación del proceso productivo” sostuvo una política de acción propositiva y participativa en el desarrollo del campo (además de haber sido una de las organizaciones grandes que apoyó a Salinas para la presidencia) (Appen-dini, 1998; Carton de Grammont, 2009; Fox y Gordillo, 1989).

podría desplazar a los campesinos si no lograban asociarse con el capital privado (por ejemplo, en el caso de los recursos en tierras de uso común) o si dicho capital adquiría directamente sus tierras (Appendini, 1998).¹⁸

En consecuencia, la construcción de las nuevas reglas jurídicas respecto a los derechos de propiedad fue negociada y, por tanto, compleja para llegar a un consenso. Al final, con base en las distintas posiciones brevemente narradas en los párrafos anteriores, el resultado parece haber sido una posición pragmática ante las reformas. Los tecnócratas a favor de una instrumentación de derechos de propiedad apegada a la teoría, rescindieron frente al pragmatismo político de Salinas. Las organizaciones campesinas —con poco espacio para maniobrar en un contexto económico afectado por diez años de retiro de recursos al campo, y un cambio radical en la política agropecuaria y sus instituciones— presionaron por algunos beneficios como los programas Procampo y Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) (Krause-Hansen y Appendini, 1999). También visualizaron la posibilidad de proteger a la propiedad ejidal y comunal así como su destino de acuerdo con la voluntad de los propios ejidatarios y comuneros en las decisiones de la asamblea de cada núcleo (como se verá más adelante).

En suma, los derechos de propiedad plasmados en el artículo 27 y en la Ley Agraria fueron resultado de un proceso de negociación entre múltiples compromisos políticos. Se trató de conciliar dos objetivos: por un lado, flexibilizar las reglas legales sobre la propiedad colectiva, que en última instancia podría conllevar a la privatización de los recursos; y, por otro, proteger a los sujetos del riesgo de despojo, con una serie de restricciones sobre los distintos tipos de tierra, en particular en lo que toca a los mecanismos de

¹⁸ En los años inmediatamente posteriores a la reforma agraria de 1992, hubo una intensa actividad de investigación académica sobre el seguimiento de los efectos de las reformas en el campo. Véanse las publicaciones del proyecto “Las reformas a la reforma agraria” realizadas por el Centro de Estudios Estados Unidos-México, Universidad de California, San Diego; en particular, Cornelius y Myhre, 1998; De Janvry, Gordillo y Sadoulet, 1997; Hewitt de Alcántara, 1992.

transferencia de los derechos agrarios. Esto significó que el marco institucional agrario descansaría en un andamiaje institucional con ciertas contradicciones internas.

LAS MODIFICACIONES EN LOS DERECHOS DE PROPIEDAD EN EJIDOS Y COMUNIDADES

Los derechos de propiedad definen: *a)* qué derechos *b)* para quién y *c)* cómo.

- a)* *Qué* derechos se refiere al conjunto de derechos que tiene el individuo sobre los recursos. Ostrom (1998) define cinco tipos: de acceso, extracción, administración, exclusión y enajenación. Un individuo puede tener sólo algunos de estos derechos según su estatus en la comunidad a la que pertenece.
- b)* *Quién* tiene los derechos parte de la premisa de que diferentes individuos pueden ejercer diferentes derechos (por ejemplo, relativos al acceso y el uso de recursos distintos: tierra, árboles, esquilmos, etcétera) sobre una misma parcela.
- c)* *Cómo* se administran y se hacen cumplir reglas, instrumentos y autoridades legítimas para regular el ejercicio de los derechos y sancionar su transgresión.¹⁹

Los derechos en torno al *qué, quién, cómo* se definen en la Ley Agraria. Con la reforma del artículo 27 constitucional y la Ley Agraria de 1992, los derechos agrarios se modificaron para cada sujeto agrario y para cada tipo de tierra. Las modificaciones más importantes se señalan a continuación y se resumen en los recuadros presentados.

Las modificaciones principales de la Ley Agraria de 1992 con respecto a la Ley Federal de la Reforma Agraria anterior, que corresponde a 1971, fueron:

¹⁹ El concepto y análisis de derecho de propiedad se basa en los trabajos de Elinor Ostrom: Cole y Ostrom, 2012.

- Terminación del reparto agrario.
- Fin a la obligación de trabajar directamente la tierra (lo que conllevaba la prohibición del arrendamiento y la aparcería en tierras ejidales), vivir permanentemente en el solar y a la prohibición de contratar trabajo asalariado.²⁰
- Fragmentación del título de derecho agrario de ejidatarios. En la Ley Agraria anterior, el ejidatario tenía un solo certificado agrario que comprendía el derecho a la parcela, tierras comunes, solar. Con la nueva ley, este conjunto de derechos se fragmentan: los derechos para cada tipo de suelo se acreditan con distintos certificados, y pueden ser transmitidos por separado (Pérez Castañeda, 2003).²¹
- El ejidatario puede designar sin restricción a su sucesor, quien hereda los derechos sobre la parcela y los demás inherentes a su calidad de ejidatario (artículo 17). En la legislación agraria anterior, el título de ejidatario con el conjunto de derechos pasaba en primera instancia al cónyuge e hijos; en segundo lugar, a la persona con quien convivía y dependía económicamente del ejidatario; si no había herederos, el título regresaba al ejido.
- Sin embargo, se reitera el principio de no subdivisión de la parcela ejidal, la cual ve reafirmado su carácter de patrimonio familiar: el titular de una parcela registrada no la puede subdividir entre sus herederos.
- Las parcelas ejidales se pueden vender, arrendar, dar en mediería, terminando así con la disposición anterior de que los derechos agrarios eran inalienables, imprescriptibles, inembar-

²⁰ El ejidatario no podía dejar de vivir en el solar por más de dos años, ni contratar trabajo asalariado, salvo con justificación aceptada por la Asamblea Ejidal.

²¹ De acuerdo con la ley anterior a 1992 (Ley Federal de la Reforma Agraria, 1971; Diario Oficial de la Federación, 1971) el derecho de propiedad ejidal era doble: derecho a las parcelas ejidales y derecho a los terrenos mancomunados. Ambos derechos estaban indisolublemente ligados y se amparaban con el mismo documento, el *certificado agrario*, asignado a cada ejidatario, transmitido por una sola vía: la herencia, a favor de una sola persona (Pérez Castañeda, 2003, citado en Torres-Mazuera, Fernández y Gómez, 2018).

gables e intransmisibles. En el caso de las cesiones temporales (arrendamiento, aparcería), éstas se pueden hacer a favor de cualquier actor, sea o no residente de la comunidad. En el caso de las ventas, éstas están restringidas a los residentes de núcleo ejidal o comunal; en otros términos, se requiere que el comprador sea reconocido como residente de la comunidad para participar en el mercado de tierras.

- En el caso del título de comunero, la Ley Agraria vigente establece que dichos sujetos pueden ceder sus derechos a favor de familiares y avecindados.
- Se reconocen nuevos sujetos de derecho agrario: los posesionarios, a quienes se reconoce la posesión de buena fe de tierras ejidales, aunque no sean ejidatarios; y los avecindados, cualidad que condiciona el derecho a adquirir una parcela.
- La asamblea es la autoridad máxima en las decisiones y la gestión con respecto a los derechos de los sujetos agrarios, destino y cambio de las tierras y los recursos del ejido o la comunidad. Se da, por tanto, autonomía al ejido que antes de 1992, estaba subordinado a la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) a través de las instancias administrativas de la dependencia, principalmente la Comisión Agraria Mixta. Con anterioridad, la autoridad máxima en materia agraria era el presidente de la República (recuadro 1.1).

Cada tipo de tierra puede transformar su régimen de tenencia: primero, los propietarios privados pueden convertirse en ejidatarios (artículo 90);²² los ejidatarios pueden convertirse al dominio pleno (artículo 81) o al régimen comunal (artículo 103) y, finalmente, los comuneros pueden cambiar su estatus jurídico al ejidal (artículo 104) (Pérez Castañeda, 2003).

²² A continuación, todas las referencias a “artículo” se refieren a la Ley Agraria (PA, 1993).

*Recuadro 1.1. Tipos de tierra ejidal
reconocidas en la Ley Agraria de 1992*

<i>Alienables</i>	
Tierras parceladas. Certificado parcelario	Sí (no son divisibles)
Tierras de uso común (tierras que NO han sido parceladas y a las que tienen derecho de uso y extracción los ejidatarios y comuneros). Certificado de Derechos Tierras de Uso Común	Inalienables, imprescriptibles e inembargables
Tierras para asentamiento urbano	El espacio físico asignado a los asentamientos humanos es inalienable. Los solares individuales son alienables
Parcela escolar, parcela de la juventud y unidad agrícola-industrial de la mujer	No alienable

Fuente: Torres-Mazuera, Fernández y Gómez (2018: 12).

Las decisiones más radicales son aquellas que se refieren a los cambios en el régimen de tenencia, como es la autorización a los ejidatarios para adoptar el dominio pleno y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad; y la decisión de la terminación del régimen ejidal.²³ En primera convocatoria la asamblea se lleva a cabo con tres cuartas partes del número reconocido de ejidatarios; en la segunda convocatoria es necesaria la mitad más uno de los ejidatarios. La aprobación para los asuntos mencionados tiene

²³ En asambleas se tratan decisiones sobre asuntos fundamentales señaladas en el artículo 23 fracciones VII a XIV: delimitación y señalamiento de áreas para el asentamiento humano, parcelamiento, dominio pleno, entrar en sociedades mercantiles, división o fusión de ejidos, cambio de régimen. Debe estar presente un representante de la PA y un fedatario público que firman el acta (PA, 1993: 50).

que ser de tres cuartas partes de los asistentes (artículos 26 y 27 de la Ley Agraria).

A continuación, se resumen las modificaciones con respecto al quién, qué y cómo se definen los derechos de la reforma de 1992²⁴ (recuadros 1.2 y 1.3).

*Recuadro 1.2. Quién tiene derechos
reconocidos en la Ley Agraria de 1992*

Ejidatarios. Hombres y mujeres titulares de derechos ejidales (artículo 12). Para ser ejidatario o ejidataria se requiere ser de nacionalidad mexicana, mayor de edad y campesino.

Comunero. Aquellos hombres y mujeres que han decidido organizarse en régimen de comunidad (artículo 98). El derecho de membresía es por nacimiento. Se otorga a la mayoría de edad y cuando se cumple con los criterios establecidos por la comunidad.

Sujetos de derecho a partir de Ley Agraria:

Posionario. Son las personas con derechos reconocidos a poseer tierra ejidal, pero no tienen voz ni voto en la asamblea. La asamblea puede reconocer y legalizar sus derechos a un lote para la vivienda y, dado el caso, de una parcela de cultivo. No tienen voz ni voto en la asamblea.

Avecindado. Personas mexicanas mayores de edad que no poseen tierra, han residido por un año o más en el núcleo de población ejidal y han sido reconocidos por la Asamblea Ejidal o el tribunal agrario (artículo 13).

Fuente: PA (2003).

²⁴ Ostrom (1998) define los derechos de propiedad como un conjunto o paquete de derechos. Son cinco derechos (véase recuadro 1.3). Un individuo puede tener sólo algunos de estos derechos.

Recuadro 1.3. Qué derechos y obligaciones tienen los sujetos agrarios

<i>Derecho</i>	<i>Sujetos</i>	<i>Obligaciones</i>
Acceso a los recursos (tierra/recursos naturales)	Ejidatarios/ Comuneros	Ejidatario: nombrar sucesor Obligación de respetar derecho de tanto si enajena parcela Comunero: cumplir con derechos y obligaciones del Estatuto comunal, la costumbre y la Ley Agraria
	Posesionarios Avecindados	Adquirir una parcela y un solar Adquirir un solar Adquirir una parcela
Uso de los recursos	Ejidatarios/ Comuneros	Cultivar/obtener beneficios de la parcela Explotación de las tierras de uso común
	Posesionarios	Cultivar la parcela
Administrar	Ejidatarios/ Comuneros	Participar en la Asamblea Ejidal/Comunal con voz y voto Formular reglamento ejidal/Estatuto comunal Elegir Comisariado Ejidal: comisario, secretario, Comité de vigilancia/Comisariado de Bienes Comunes En asamblea: regular el acceso según los derechos de cada sujeto agrario, de acuerdo a cada tipo de tierra Decidir sobre cambio de régimen de tenencia Ejidos: decidir pasar a dominio pleno Realizar contrato de asociación para la explotación de recursos comunes

Incluir/Excluir	Ejidatario/ Comunero	La decisión sobre <i>quién</i> tiene derecho a <i>qué</i> y quién es excluido es diferente de acuerdo con el tipo de tierra La asamblea tiene la facultad de excluir u otorgar el derecho a las tierras de uso común El ejidatario/comunero/poseionario decide sobre las tierras de cultivo/parcelas
Alienación: vender, arrendar, dar en aparcería, ceder en herencia. Asociación para explotar recursos comunes	Ejidatario	Vender, arrendar, dar en aparcería, ceder en herencia, asociar para explotar recursos comunes. Registrar transacciones en RAN Parcela: comprar, vender, arrendar, mediería, traspaso en herencia (obligación de respetar el derecho de tanto) Tierras de uso común: asociarse con terceros (civiles o mercantiles) para explotar recursos en tierras de uso común
	Comunero	Tierras de uso común: la comunidad puede asociarse con terceros (civiles o mercantiles), encargar la administración, ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes para mejorar el aprovechamiento de los bienes. Ceder sus derechos a sus familiares o vecinos.

Fuente: Elaboración propia con base en la clasificación de derechos de propiedad señalados por Ostrom (1998).

Cómo se administran y se ejercen los derechos

La Asamblea Ejidal/Comunal es la instancia que tiene la responsabilidad y las obligaciones para ejercer la administración, eje-

cución y aplicación de sanciones en el ejido o la comunidad. La asamblea está integrada por los ejidatarios y comuneros titulares. En los ejidos se nombra a un Comisariado Ejidal y a un Consejo de Vigilancia que controla el desempeño del primero. Las comunidades nombran al Comisariado de Bienes Comunales y el Consejo de Vigilancia, pueden establecer grupos como órganos de representación y gestión administrativa, así como adoptar diversas formas organizativas sin perjuicio de las facultades de los órganos generales de la asamblea (artículo 105: 76) (recuadro 1.4).

Recuadro 1.4. Principales competencias de la Asamblea Ejidal

Formular el reglamento interno.

Delimitar las distintas superficies (parceladas, uso común, áreas de asentamiento humano, parcelas con destino específico).

Tierras de cultivo: decidir sobre las tierras que no estén formalmente parceladas, su parcelación y reconocimiento del parcelamiento económico.*

Reconocer o regularizar la tenencia de los poseionarios o de quienes carezcan de los certificados correspondientes.

Autorizar a ejidatarios para adoptar dominio pleno sobre sus parcelas.

La terminación del régimen ejidal (artículo 23).

Tierras de uso común: decidir sobre el *quién* tiene acceso o es excluido de los recursos de uso común.

Decidir sobre el destino y su modificación de las tierras comunes.*

Para la Asamblea Ejidal/Comunal las decisiones más importantes sobre las tierras de uso común son la asociación con agentes externos con la aportación de las tierras de uso común en sociedad para la explotación de sus recursos.

* Estas acciones se realizaron principalmente con Procede.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Agraria, 1992.

A fin de señalar brevemente algunos de los procedimientos más frecuentes correspondientes a los tratos agrarios pertinentes a los casos de estudio comprendidos en los capítulos siguientes se presentan los recuadros 1.5 y 1.6.

*Recuadro 1.5. Procedimiento legal
para la enajenación de una parcela ejidal*

Únicamente las parcelas ejidales respaldadas con un certificado parcelario son sujetas a enajenación y sólo los ejidatarios y vecindados legales tienen derecho a éstas.

La enajenación de una parcela ejidal debe hacerse pública y debe respetar el derecho al tanto del cónyuge y los hijos. Deben firmar un documento aceptando la enajenación de ésta. Si se cumple el derecho al tanto y la condición de que el enajenante posea calidad agraria, la transacción de enajenación es legal. Se hace un contrato frente a un fedatario público que debe inscribirse ante el RAN, el cual emite un nuevo certificado parcelario a nombre del nuevo titular de la parcela.

Fuente: Torres-Mazuera, Fernández y Gómez (2018: 12).

Recuadro 1.6. Las tierras de uso común ejidal

De acuerdo con el artículo 74 de la Ley Agraria, las tierras de uso común de los ejidos son inalienables, imprescriptibles e inembargables, aunque por omisión son transmisibles y divisibles.

Tanto en los ejidos como en las comunidades, se pueden establecer contratos de asociación de aprovechamiento con terceros en una figura civil o mercantil; inclusive las sociedades mercantiles por acciones (artículos IV y VI). Los contratos sólo son en usufructo y no en dominio, y los contratos no pueden exceder 30 años, pero son prorrogables.

La Asamblea Ejidal puede decidir un cambio de destino de cierta fracción del uso común y transformar dicha fracción en parcela ejidal que puede ser enajenada (ver artículos 23, fracción x, 56 y 57) (Pérez Castañeda, 2003.)

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Agraria, 1992.

Las parcelas y las tierras de uso común pueden otorgarse en usufructo como garantía ante instituciones de crédito o ante aquellas personas con quienes tengan relaciones de asociación o comerciales. En caso de incumplimiento, el acreedor puede hacer válida la garantía utilizando las tierras por el plazo pactado en el contrato; esto previa resolución del tribunal agrario (artículo 46).

En suma, como discute y desarrolla desde una perspectiva crítica Gabriela Torres-Mazuera en la introducción de este libro, la modificación de los derechos agrarios cambió radicalmente la referencia legal y las normas a seguir para la población en los ejidos, con los consecuentes efectos complejos y contradictorios que son materia de estudio y reflexión en los capítulos de este libro.

LA INSTRUMENTACIÓN DE LAS REFORMAS

Tres nuevas instituciones fueron creadas para dar atención al procedimiento legal y seguimiento a la certificación, titulación y registro de las tierras, así como a los conflictos y litigios que de ahí se derivaban: la Procuraduría Agraria (PA), los Tribunales Unitarios Agrarios (TUA) y el Registro Agrario Nacional (RAN).²⁵ La PA fue la responsable de ejercer el programa de regularización y certifica-

²⁵ La PA es el organismo descentralizado de la administración pública federal que tiene la responsabilidad de: “la defensa de los derechos de los sujetos agrarios, brinda servicios de asesoría jurídica, arbitraje agrario y representación legal, promueve la conciliación de intereses, la regularización de la propiedad rural y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo” (PA, 2016). El RAN es “la instancia responsable del control registral de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, así como de las inscripciones de las sociedades rurales y de la constitución del Archivo General Agrario para su custodia y seguridad documental” (RAN, 1993: 201). “La misión de los Tribunales Agrarios [que son los órganos federales responsables] es impartir justicia agraria en la tenencia de la tierra, comunal y pequeña propiedad y los derechos de los campesinos a través de la emisión de sentencias” (Tribunales Agrarios: 325). Su estructura consta del Tribunal Superior Agrario y de los TUA (Tribunales Agrarios, s.f.).

ción en tierras ejidales y comunales, como se verá a continuación, además de asumir la responsabilidad de velar por la justicia agraria; los procesos jurídicos sobre conflictos y su resolución son materia de los TUA. El RAN es responsable del registro de las tierras ejidales y comunales.

La primera etapa para establecer seguridad en los derechos de propiedad para los ejidatarios y comuneros fue instrumentar un programa de certificación y titulación de derechos con respecto a dichos sujetos. En 1993 se instrumentó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede). El programa tenía como objetivo definir y certificar los límites del ejido; definir y certificar las parcelas individuales; definir y certificar las tierras de uso común; definir la zona de asentamientos humanos; así como entregar los certificados y títulos correspondientes a los ejidatarios/comuneros, poseedores y avecindados. En 1998 se incorporaron también las comunidades al programa.

Procede fue un proyecto sumamente ambicioso que movilizó esfuerzos interinstitucionales (SRA, PA, Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi], principalmente), asimismo, a nivel local participaron las autoridades agrarias y los grupos de ejidatarios y comuneros en las tareas en campo. Fue un programa voluntario que debía ser aceptado por los miembros del ejido así como las comunidades, en acuerdo con la asamblea.²⁶ Una vez en proceso, cada etapa de la certificación tenía que ser aprobado por la asamblea.²⁷

El Procede cerró en 2006. Para entonces, se había delimitado y regularizado 92.3% de los 31 201 núcleos agrarios del país, con lo que se acreditaron los derechos correspondientes a 92.1 millones de

²⁶ También era voluntaria la participación para el ejidatario individual; asimismo a cada tipo de tierra (certificar sólo sobre la parcela, las tierras de uso común, la zona de asentamientos humanos). Las decisiones eran responsabilidad de la Asamblea Ejidal y con respecto al patrimonio de cada ejidatario.

²⁷ Véase Appendini, 2002 para un análisis detallado de la metodología y los procedimientos de Procede en la instrumentación, así como las problemáticas enfrentadas a nivel de los núcleos agrarios.

hectáreas (Segob, s.f.), es decir, 86% de la superficie en “propiedad social” del país. Con el propósito de dar continuidad en la regularización y certificación en los derechos de propiedad en ejidos y comunidades, se destinó el Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR), actualmente renombrado Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios (RRAJA), desde 2013, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu).²⁸ El programa actual RRAJA —que se sigue conociendo como FANAR— tiene como atribuciones llevar a cabo la regularización y certificación en los núcleos agrarios que no han sido objeto de dicho proceso y que así lo soliciten. Además, tiene como facultad atender y resolver los diversos problemas que han quedado pendientes o se han presentado en los núcleos agrarios que ya fueron certificados, como aquellos que presentan una situación irregular o han sido impactados por una acción agraria. Como los programas anteriores, es un programa voluntario a solicitud de los ejidos y las comunidades. Formalmente abre la posibilidad de que los núcleos agrarios regularicen los cambios o rezagos que pudieron haberse acumulado con el tiempo, por ajustes o falta de registro de un núcleo agrario desde que terminó el programa Procede.

CÓMO LOS RESULTADOS DE LA REGULARIZACIÓN
DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD EN EJIDOS Y COMUNIDADES
INTERROGAN LA TEORÍA ECONÓMICA

Dar seguridad en la tenencia de la tierra mediante el programa de certificación y titulación —Procede— fue una tarea ambiciosa, complicada, costosa y larga. Cumplió su objetivo de certificar y titular la tierra al cubrir prácticamente el total de la superficie de ejidos y comunidades del país. Pero, hasta la fecha, no se ha logrado dar seguimiento “formal” a las transacciones que se llevan cabo

²⁸ Véanse los objetivos y las funciones del programa RRAJA (RAN, 2016).

sobre venta, arrendamiento, etcétera, entre individuos, ya que las partes involucradas no suelen registrar las transacciones en el RAN por las múltiples razones que se señalan en los capítulos siguientes; en el lenguaje neoinstitucional se resume como “altos costos de transacción”.

Con respecto al primer objetivo, que la seguridad en la tierra lleva a un desarrollo de las actividades agropecuarias, planteado en la exposición de motivos de la iniciativa para la reforma del artículo 27 y la Ley Agraria, los resultados productivos son muy distintos y hasta contrarios a lo expuesto por los teóricos y políticos diseñadores de las reformas.

La evolución de la producción agropecuaria en tres décadas ha mostrado tendencias variables: durante la década de 1990 no pasó de 2.6% anual,²⁹ se observa una recuperación en el primer quinquenio de la década de 2000 (2000 a 2006); seguido por una disminución por debajo de 2% y la recuperación de la tasa de crecimiento a partir de 2012 (gráfica 1.1).

El crecimiento de la actividad agrícola se debe principalmente a productos específicos, de exportación sobre todo a partir de mediados de la década de 2000, así como precios favorables a los bienes agrícolas (Dyer *et al.*, 2018); y al cultivo de maíz en tierras de riego del noroeste de México (Sweeney *et al.*, 2013).

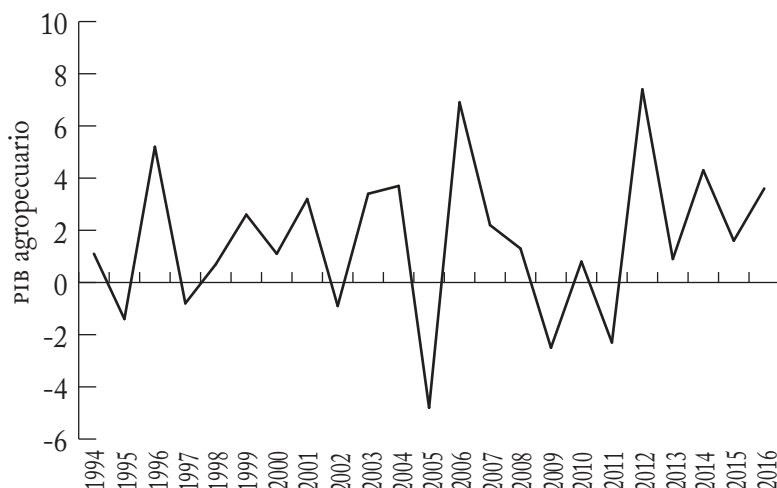
La desigualdad entre las unidades productivas y las regiones ha persistido: 73% de las unidades económicas rurales se clasifican como familiares de subsistencia, mientras que sólo 8.7% son unidades empresariales “pujantes y dinámicas”; las unidades intermedias —en transición y empresariales “con rentabilidad frágil”— comprenden el restante 18% (Sagarpa y FAO, 2013: cuadro 2-19).³⁰ A nivel regional, siete estados concentran 68% del valor de

²⁹ Con excepción de 1996 que se explica por la caída del Producto Interno Bruto (PIB) en 1995 dado el impacto de la crisis económica general en 1994-1995.

³⁰ La desigualdad entre unidades de productores es una situación histórica del agro mexicano; en 1960 en el clásico estudio *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*, realizado por S. Reyes Osorio, R. Stavenhagen, S. Eckstein y J. Ballesteros (1974); se estimaba con base en los datos del censo agropecuario que 83% de los

la producción: Michoacán, Jalisco, Baja California, Sonora, Sinaloa, Guanajuato y Puebla (SIAP, s.f.).

Gráfica 1.1. Variación anual de los valores constantes del PIB agropecuario, 1994-2016



Fuente: Inegi, “Variación anual de valores constantes de PIB”, <<http://www.beta.inegi.org.mx/temas/pib/>> (consultado el 28 de septiembre de 2018).

Las condiciones de producción en cuanto a tecnología y crédito no indican que hayan mejorado para la mayoría de los productores agrícolas del país: las cifras de la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) 2017 muestran que 74.4% de los productores utilizan tractores, pero casi la mitad (44%) de éstos tienen más de 15 años, y sólo 9.9% recibieron algún tipo de crédito en ese año; sólo 33% de los productores tenían acceso a tecnología informática de comunicación, principalmente telefonía celular (Inegi, 2018).

predios correspondían a unidades familiares de subsistencia 13%, a predios multifamiliares medianos, y 3.5%, a multifamiliares medianos y grandes (Centro de Investigaciones Agrarias, 1974: 200).

Esta situación del campo, donde la mitad del territorio ya está certificado y titulado no debiera sorprender, ni siquiera desde la perspectiva de los políticos convencidos de los beneficios de la reforma al artículo 27 y la Ley Agraria de 1992. La teoría de los derechos de propiedad se centra en la eficiencia económica como resultado de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra pero, la teoría no considera los efectos distributivos del propio proceso en mercados no perfectos, en los cuales los productores pequeños tienen altos costos de transacción para acceder a los mercados. Esto es, la teoría de los derechos de propiedad parte del supuesto de mercados perfectos; en ausencia de economías de escala la relación tamaño-productividad es inversa, es decir, los pequeños productores son más eficientes y pueden intervenir en los mercados, de manera que propician una distribución equitativa de los recursos. En mercados no perfectos, donde los pequeños productores no tienen acceso a créditos, seguros, subsidios a la comercialización y que es el caso de México, acentuado por décadas de políticas de ajuste estructural, el acceso a los mercados tiene altos costos de transacción, por ello, los productores pequeños aún eficientes no pueden expresar sus ventajas frente a productores más grandes, menos eficientes pero con menores costos de acceso a los mercados.³¹

La teoría, en su enfoque economicista, no tiene en cuenta los efectos que pueden tener los arreglos no económicos entre los actores locales, como capital social, prácticas organizativas, reciprocidad, que existen de acuerdo con normas sociales y culturales. Ni se considera la capacidad de los miembros de un núcleo agrario para la regulación colectiva con respecto a la tierra y los recursos naturales —como la supervisión y el cumplimiento de sanciones—, lo cual puede comprender los acuerdos informales. La teoría de los derechos de propiedad tampoco considera que el Estado no es coherente, puede haber —y existen— diversas po-

³¹ Es el caso, por ejemplo, de los pequeños productores de maíz frente a los productores de maíz empresariales de Sinaloa que se han beneficiado de subsidios a la comercialización vía Aserca.

siciones, contradicciones y conflictos entre distintas agencias del Estado, así como distintos entendimientos e interpretaciones en torno a la ley y su instrumentación.³² Los agentes del Estado pueden tener o promover procesos de exclusión. Por ejemplo, a nivel regional o local, actores del Estado pueden actuar a favor de ciertos grupos de interés y manipular o incidir a favor de dichos grupos en ciertas transacciones de tierra, como confirman varios estudios de caso presentados en este libro.

Con respecto al segundo objetivo, referente a la certificación y titulación de la tierra como la solución para una mejor asignación productiva de ésta, ya que promueve un mercado de tierras “formal” con registro de las transacciones en el RAN, no hay evidencia en la información oficial al respecto. La privatización de las tierras ejidales ha sido poco importante, las cifras oficiales del Sistema Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA) muestran que sólo 5.1% de la superficie parcelada en los ejidos ha pasado a dominio pleno.³³ Sin embargo, la adopción del dominio pleno no es condición *sine qua non* para que se desarrolle un mercado de tierras eficiente, como muestra el ejemplo de los tratos agrarios en Hopelchén, donde la renta de tierras y la aparcería son formas usuales para compactar tierras para cultivos comerciales, ya sea entre ejidatarios o actores externos (véase capítulo 2 de este libro). Otras investigaciones muestran también que el arrendamiento y la aparcería en los ejidos han creado mercados de tierra con mayor incidencia que el dominio pleno, y cumplen la función de reasignar los recursos productivos.

Por otro lado, las estadísticas publicadas por PHINA/RAN indican que el número de ejidos y comunidades y el número de sujetos agrarios ha crecido, lo que sugiere que la población no se ha despojado de sus tierras (cuadro 1.1).

El número de núcleos agrarios se ha incrementado en 2 200 ejidos y comunidades, que se explica por los casos pendientes de

³² Véase Platteau (2000) capítulo 4, para una revisión crítica de la teoría de derechos de propiedad, con referencia empírica a África subsahariana.

³³ Datos del RAN (2017).

dotación después de 1992 (el “rezago agrario”). En las casi tres décadas a partir de la reforma del artículo 27 constitucional, ha sido más o menos estable el número de ejidatarios y comuneros, pero se ha incrementado el número de los sujetos con acceso a la tierra (parcelas) al reconocerse formalmente a los posesionarios (694 000 en 2017), lo que agrega más de 900 000 sujetos con acceso a la tierra ejidal y comunal.³⁴ Además, contrario a la compactación de tierras, ha existido una tendencia hacia el minifundismo.

Con respecto a la superficie de tierra en ejidos y comunidades, se observa que el total, así como las superficies parceladas y de uso común han disminuido (cuadro 1.2). Parte de este fenómeno puede ser explicada por la superficie que ha pasado a dominio pleno (que de acuerdo con la ley sólo debe haber afectado a la superficie parcelada, 5.3 millones de ha). Queda por explicar la disminución en las superficies de uso común, que puede haber ocurrido por cambios de uso y estatuto a tierra parcelada.³⁵

³⁴ Cabe un comentario sobre las cifras presentadas en el cuadro 1.1: dado que las tendencias de arriba se basan en fuentes diferentes (censos agropecuarios y datos de RAN referentes a 2017), no se dispone de datos estrictamente comparables. Sin embargo, sí señalan una tendencia, ya que para 2017, los núcleos certificados abarcan 92.7% de los ejidos y las comunidades. Si sólo nos refiriéramos al periodo de 1991 a 2007, con base en los datos censales, los resultados indican un incremento importante en el número de ejidatarios y comuneros, a los que se agregan los posesionarios que son más del doble en 2017. Trabajos anteriores al periodo presente, que analizaron los cambios 1991-2007 subrayaron que los sujetos agrarios con acceso a tierra habían incrementado de manera importante, lo que indicaba su apego a la tierra (Appendini, 2010). La comparación con los datos del RAN para 2017 muestra que estos argumentos se matizan. ¿Tendremos que esperar al próximo censo agropecuario para tener bases de comparación supuestamente más confiables? En el cuadro 1.1 se muestran, por tanto, los datos de 2007 tanto del censo ejidal como del RAN. Aquí de nuevo el problema es que la superficie certificada no cubre el total en ejidos y comunidades, y la información sobre los núcleos certificados a esa fecha no cubre todo el territorio de los núcleos, además, no presenta una desagregación de la información, tampoco por superficie. No obstante, la autora decidió mostrar los datos disponibles en aras de clarificar las dificultades de comparación.

³⁵ Como se señaló, los datos no son estrictamente comparables, por ello, los datos del censo y del RAN sólo indican una aproximación. Es posible que una parte de la superficie de uso común haya sido parcelada —como se documenta en varios

Cuadro 1.1. Núcleos y sujetos agrarios certificados

<i>Año</i>	<i>Núcleos agrarios</i>	<i>Ejidatarios y comuneros</i>	<i>Posesionarios</i>	<i>Total sujetos con tierra</i>	<i>Avecindados</i>	<i>Total sujetos agrarios</i>
1991	29 983	3 523 636	—	3 523 636		
2001	30 305	3 873 054	—	3 873 054		
2007	31 514	4 210 830	1 442 807	5 653 637	—	5 653 637
<i>Certificados</i>						
2007a	28 749	2 905 837	610 757	3 516 594	1 009 414	4 526 008
2017	32 121	3 814 430	694 484	4 465 914	117 083	4 585 997

Fuente: 1991: Inegi, 1994; 2001: Inegi, 2003; 2007: Inegi, 2009; 2007a: PA, 2007 y 2017: RAN, 2017a.

Cuadro 1.2. Superficie en ejidos y comunidades

<i>Año</i>	<i>Superficie (millones ha)</i>		
	<i>Total</i>	<i>Parcelada</i>	<i>Uso común</i>
1991	103.290	27.197	75.492
2001	105.052	34.436	69.076
2007	105.949	33.631	69.298
<i>RAN, certificado</i>			
2007a, i	91.12	—	—
2007b, ii,	66.46	22.3	42.48
2017	99.7 a)	30.17 b)	50.68 c)

i) Superficie delimitada; ii) Superficie certificada.

Fuente: 1991: Inegi, 1994; 2001: Inegi, 2003; 2007: Inegi, 2009; 2007a: PA, 2007 y 2017: a) RAN, 2017b, b) RAN, 2017c, c) RAN, 2017d.

de los estudios de caso—. Esto afectaría los resultados sobre la superficie de las parcelas donde la “aritmética” de superficie que pasó a dominio pleno y de disminución de superficie parcelada, más o menos, coincide.

Los datos anteriores señalan que no se han cumplido las predicciones de la teoría de los derechos de propiedad referentes a la reasignación de la tierra a actores eficientes, ni hay indicios de que ha existido un proceso de compactación de superficies para aprovechar economías de escala e incrementar la productividad. Más bien, las estadísticas del RAN apuntan a un proceso de redistribución entre los mismos pobladores de los núcleos agrarios. Este fenómeno se explica por razones que no sólo son de eficiencia económica, sino que son mucho más complejas; la tierra es la base de los modos de vida de una población que en 2017 comprendía a 4.6 millones de personas, formalmente identificados como sujetos agrarios (ejidatarios, comuneros, posesionarios y avecindados). Con base en ello, queda claro que la tierra es el recurso principal para llevar a cabo las actividades agropecuarias y el uso de los recursos naturales; es también lugar de residencia y patrimonio principal de los hogares rurales.

En paralelo a los resultados de las estadísticas oficiales, hay otra realidad: las transacciones de tierra en los ejidos y las comunidades se dan a lo largo del país. Si las reformas no han logrado los objetivos anunciados por la teoría y los programas de ahí derivados, sí han promovido múltiples y distintos procesos en los mercados de tierra. Esta realidad es tema de este libro; Gabriela Torres-Mazuera introduce la discusión a partir de una mirada antropológica en el contexto del debate crítico desde el pluralismo legal e institucional frente a las políticas basadas en la teoría de los derechos de propiedad.

Finalmente, cabe hacer una tercera observación a partir de la perspectiva de la teoría de los derechos de propiedad: los expertos-tecnócratas que diseñaron las reformas de 1992 en aras de dar seguridad en la tenencia de la tierra, y quienes orientaron su instrumentación, hicieron caso omiso del contexto económico y social del campo, que está arraigado en una desigualdad histórica que ha persistido y se ha acentuado en el presente. Lo que en la teoría neoinstitucional se refiere a la asimetría entre los agentes, que comprende el acceso a información —por ejemplo, de los

mercados para obtener recursos públicos; el acceso desigual a capital social— que se materializa en desigualdades de poder económico y político; los altos costos de transacción para registrar las sucesiones y transacciones ante el RAN³⁶ y, sobre todo, el alto costo en el que incurren los sujetos agrarios para la solución de conflictos que surgen en torno a problemas entre actores, tanto en el proceso mismo de certificación y titulación como con respecto a las transacciones en el mercado de tierras. Estos conflictos conforman una problemática que se finca en la desigualdad de poder económico, político y social de los ejidatarios y comuneros frente a los agentes del mercado: agricultores comerciales, inmobiliarias, inversionistas en turismo, funcionarios con intereses creados. Los capítulos de este libro basados en investigaciones empíricas ilustran estas afirmaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Alchian, A. y H. Demsetz (1973). “The Property Right Paradigm”. *The Journal of Economic History*, 33(1): 16-27.
- Alston, L. J., G. D. Libecap y B. Mueller (1999). “A model of Rural Conflict: Violence and Land Reform Policy in Brazil”. *Environment and Development Economics*, 4(2): 135-160.
- Alston, L. J., G. D. Libecap y B. Mueller (1999). *Titles, Conflict, and Land Use: The Development of Property Rights and Land Reform on the Brazilian Amazon Frontier*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Appendini, K. (2016). “La regularización de la tierra después de 1992: La ‘apropiación’ campesina de Procede”. En A. Yúnez (coord.). *Los grandes problemas de México, XI: Economía rural*. (pp. 63-94). México: El Colegio de México.
- Appendini, K. (2014). “Reconstructing the Maize Market in Rural Mexico”. *Journal of Agrarian Change*, 14(1): 1-25.

³⁶ Véase el capítulo 4 de Eric Léonard en este libro.

- Appendini, K. (2002). "Land Regulation and Conflict Resolution: The Case of Mexico". *Land Reform*. Roma: FAO (2): 37-50. [Publicado en español en R. García, B. de la Tejera y K. Appendini (coords.) (2008). *Instituciones y desarrollo. Ensayos sobre la complejidad del campo mexicano*. (pp. 225-249). México: El Colegio de México / CRIM-UNAM / Universidad Autónoma de Chapingo.]
- Appendini, K. (2001). *De la milpa a los tortibonos. La reestructuración de la política alimentaria en México*. México: El Colegio de México / Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.
- Appendini, K. (1998). "Changing Agrarian Institutions: Interpreting the Contradictions". En W. Cornelius y D. Myhre (eds.). *The Transformation of Rural Mexico: Reforming the Ejido Sector*. (pp. 25-38). La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD.
- Appendini, K. y M. Nuijten (2002). "El papel de las instituciones en contextos locales: cuestiones metodológicas en investigación de campo". *Revista de la CEPAL*, 76: 251-280.
- Balland, J. M. y J. P. Platteau (1996). *Halting Degradation on Natural Resources. Is There a Role for Rural Communities?* Roma: FAO.
- Boserup, E. (1965). *The Conditions of Agricultural Growth: The Economics of Agrarian Change under Population Pressure*. Londres: Allen & Unwin.
- Bouquet, E. (2015). "La teoría neo-institucional de los derechos de propiedad: alcances, limitaciones y perspectivas en el diálogo con la antropología" [diapositivas de PowerPoint]. Documento presentado en CIESAS.
- Carton de Grammont, H. (2009). "La desagrarización del campo mexicano". *Convergencia*, 16(50): 13-55.
- Centro de Investigaciones Agrarias (1974). *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Coase, R. H. (1960). "The Problem of Social Cost". *Journal of Law and Economics*, 3: 1-44. [Publicado también en C. Gopalakrishnan (ed.) (2000). *Classic Papers in Natural Resource Economics*. (pp. 87-137). Londres: Palgrave Macmillan.]

- Cole, D. y E. Ostrom (2012). "The Variety of Property Systems and Rights in Natural Resources". En D. Cole y E. Ostrom (eds.). *Property in Land and Other Resources*. (pp. 37-66). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Congost, C. (2007). *Tierras, leyes, historia: estudios sobre la gran obra de la propiedad*. Barcelona: Crítica.
- Cornelius, W. y D. Myhre (eds.) (1998). *The Transformation of Rural Mexico: Reforming the Ejido Sector*. La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD.
- Crawford, S. y E. Ostrom (1995). "A Grammar of Institutions". *American Political Science Review*, 89(3): 582-600.
- De Janvry, A., G. Gordillo y E. Sadoulet (1997). *Mexico's Second Agrarian Reform*. La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD.
- Deininger, K. (2003). *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. Washington, D.C.: Banco Internacional de Desarrollo / Banco Mundial / Oxford University Press.
- Demsetz, H. (1967). "Toward a Theory of Property Rights". *The American Economic Review*, 57(2): 347-359.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (1971). Ley Federal de Reforma Agraria. <www3.diputados.gob.mx> (consultado el 19 de febrero de 2020).
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2013). *Acuerdo por el que se modifican, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo, denominado Procampo, Productivo*, <<http://www.sagarpa.gob.mx/agricultura/Programas/procampo/Normatividad/Documents/2013/Reglas%20de%20Operacion%20Procampo.pdf>> (consultado el 29 de septiembre de 2019).
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2018). *Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para el ejercicio 2018*, <<http://www.sagarpa.gob.mx/agricultura/Programas/proagro/Normatividad/Documents/2018/>>

- DOF_Programa_de_Fomento_a_la_Agricultura.pdf> (consultado el 24 de abril de 2018).
- Dyer, G., A. Hernández-Solano, P. Meza-Pale, H. Robles-Berlanga y A. Yúnez-Naude (2018). “Mexican Agriculture and Policy Under NAFTA”. Documento de Trabajo iv-18. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos.
- Fox, J. y L. Haight (coords.) (2010). *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*. México: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Fox, J. y G. Gordillo (1989). “Entre el Estado y el mercado; perspectivas para un desarrollo rural autónomo en el campo mexicano”. *Investigación Económica*, 48(190): 143-184.
- González, H. (2007). “La gobernanza mundial y los debates sobre la seguridad alimentaria”. *Desacatos*, (25): 7-20.
- Gordillo, G. (1992). “El debate sobre el ejido”. *Nexos*, 1º de enero.
- Grupo de Agenda Rural (2018). *La nueva sociedad rural*. México: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp).
- Hardin, G. (1968). “The Tragedy of the Commons”. *Science*, 162: 1243-1248.
- Hewitt de Alcántara, C. (comp.) (1992). *Reestructuración económica y subsistencia rural: el maíz y la crisis de los ochenta*. México: El Colegio de México / Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y Centro Tepoztlán.
- Hodgson, G. (1994). “The Return of Institutional Economics”. En N. Smelser y R. Swedenberg (eds.). *The Handbook of Economic Sociology*. (pp. 58-76). Princeton: Princeton University Press.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2018). *Por producción, los principales cultivos del país son caña de azúcar, maíz grano blanco, maíz grano amarillo, jitomate, naranja, trigo, grano y plátano: Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) 2017*. Comunicado de prensa, 304/18, 25 de julio, <http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/ena/ena2018_07.pdf> (consultado el 3 de octubre de 2019).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2016). *El Inegi mejora la captación de ingreso de los hogares*. Boletín de prensa,

- 286/16, 15 de julio, <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_07_03.pdf> (consultado el 3 de octubre de 2019).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2009). *IX Censo Ejidal, 2007*. México: Inegi.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2003). *VIII Censo Ejidal, 2001*. México: Inegi.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (1994). *Censo agrícola, ganadero y ejidal, 1991*. México: Inegi.
- Krause-Hansen, H. y K. Appendini (1999). "Economic Integration and the Construction of the Efficient Peasant". En K. Appendini y S. Bislev (eds.). *Economic Integration in NAFTA and the EU: Deficient Institutionalilty*. (pp. 69-88). Basingstoke, Hampshire y Londres: Palgrave Macmillan.
- Ley Agraria (1992). Publicada en Diario Oficial de la Federación, 26 de febrero. México: SRA, <www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/ref/lagra/LAgra_orig_26feb92_ima.pdf> (consultado el 12 de septiembre de 2019).
- Li, T. M. (2007). *The Will to Improve: Governmentality, Development and the Practice of Politics*. Durham: Duke University Press.
- Lustig, N. (1994). *México. Hacia la reconstrucción de una economía*. México: Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México.
- Moreno-Brid, J. C. y J. Ros (2010). *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, E. (1998). "Efficiency, Sustainability, and Access under Alternative Property Rights Regimes". Ponencia presentada al proyecto de UNU-WIDER: *Land Reform Revisited: Access to Land, Rural Poverty and Public Action*. Santiago de Chile.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pérez Castañeda, J. (2003). "En torno al concepto de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra". *Estudios Agrarios. Nueva Época*, 9(23): 43-62.

- Platteau, J. P. (2000). *Institutions, Social Norms, and Economic Development*. Ámsterdam: Hardwood.
- Procuraduría Agraria (PA) (2016). *¿Qué es la procuraduría agraria?* <<https://www.gob.mx>> (consultado el 29 de septiembre de 2019).
- Procuraduría Agraria (PA) (2016a). Iniciativa de decreto que reforma el Artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 7 de noviembre de 1991. *Estudios Agrarios* 61. México: PA: 11-42.
- Procuraduría Agraria (PA) (2007). “Estadísticas Agrarias”, disco compacto. México: PA.
- Procuraduría Agraria (PA) (2003). *Las tierras de uso común en ejidos certificados*. México: Dirección General de Estudios y Publicaciones, PA.
- Procuraduría Agraria (PA) (1993). *Nueva Legislación Agraria. Artículo 27 constitucional. Ley Agraria. Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares*. México: PA.
- Puyana, A. y J. Romero (2005). *Diez años con el TLCAN: las experiencias del sector agropecuario mexicano*. Mexico: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales / El Colegio de México.
- Registro Agrario Nacional (RAN) (2017). “Ejidos certificados. Parcelas certificadas y parcelas con dominio pleno”, <http://www.ran.gob.mx/ran/ind_dp/Resumen_2010-2017_Ejidos_ParcelsCertificadas_conDominioPleno.pdf> (consultado el 22 de agosto de 2018).
- Registro Agrario Nacional (RAN) (2017a). *Sujetos de núcleos agrarios certificados y no certificados*, <www.ran.gob.mx/indice_gen> (consultado el 3 de octubre de 2019).
- Registro Agrario Nacional (RAN) (2017b). “Situación agraria nacional”, <http://www.ran.gob.mx/RAN_Info_interes_nal-2017.pdf> (consultado el 3 de octubre de 2019).
- Registro Agrario Nacional (RAN) (2017c). “Superficie ejidal registrada destinada al parcelamiento (Sejcpa)”, <www.ran.gob.mx/indice_bps> (consultado el 3 de octubre de 2019).

- Registro Agrario Nacional (RAN) (2017d). “Superficie ejidal registrada con tierras destinadas al uso común (SEJCUC)”, <www.ran.gob.mx/indic_bps> (consultado el 3 de octubre de 2019).
- Registro Agrario Nacional (RAN) (2016). FANAR. *Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios*, <www.gob.mx/gob.mx/ran/acciones-y-programas/fondo-de-apoyo-para-los-nucleos-agrarios-sin-regularizar-fanar> (consultado el 12 de septiembre de 2019).
- Registro Agrario Nacional (RAN) (1993). *El Registro Agrario Nacional*, <http://www.pa.gob.mx/publica/rev_12/Registro%20Agrario.pdf> (consultado el 29 de julio de 2018).
- Romero, J. y A. Puyana (eds.) (2008). *El sector agropecuario y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Efectos económicos y sociales*. México: El Colegio de México.
- Saavedra, F. y F. Rello (coords.) (2012). *Integración y exclusión de los productores agrícolas: un enfoque regional*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2013). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en México 2012*. México: RAO.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) (2012). *Apoyo al Ingreso Agropecuario: Procampo para Vivir Mejor*, <<http://sagarpa.agricultura.gob.mx/sites/default/files/sagarpa/document/2018/08/01/1238/procampo-4inf-trimestral-dic2012.pdf>> (consultado el 29 de septiembre de 2019).
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) (s.f.). *Programa Nacional de Modernización del Campo, 1990-1994*. <revistas.bancomext.gob.mx> (consultado el 29 de septiembre de 2019).
- Secretaría de Gobernación (Segob) (s.f.) Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios (FANAR), <www.gob.mx/ranacciones-y-programas/fondo-de-apoyo-pa>

- ra-los-nucleos-agrarios-sin-regularizacion-fanar> (consultado el 12 de septiembre de 2019).
- Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) (1998). *La reforma constitucional de 1992 y las instituciones agrarias. La transformación agraria: origen, evolución, retos y testimonios*. México: SRA.
- Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) (s.f.). *Atlas agroalimentario 2018*, <https://nube.siap.gob.mx/gobmx_publicaciones_siap/pag/2018/Atlas-Agroalimentario-2018> (consultado el 17 de octubre de 2018).
- Sweeney, S., D. Steigerwald, F. Davenport y H. Eakin (2013). "Mexican Maize Production: Evolving Organizational and Spatial Structures Since 1980". *Applied Geography*, 39: 79-92.
- Téllez, L. (1994). *La modernización del sector agropecuario y forestal*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Torres-Mazuera, G., J. Fernández y C. Gómez (2018). *Informe sobre la jurisdicción agraria y los derechos humanos de los pueblos indígenas y campesinos en México*. Washington: Fundación para el Debido Proceso, <<http://www.dplf.org/es/resources/informe-sobre-la-jurisdiccion-agraria-y-los-derechos-humanos-de-los-pueblos-indigenas-y>>.
- Tribunales Agrarios (s.f.). *Tribunales Agrarios*, <www.diputados.gob.mx/pef2005/temas/expo_motivos/31ra.pdf> (consultado el 10 de septiembre de 2019).
- Warman, A. (2016). "La reforma al Artículo 27 constitucional". *Estudios Agrarios*, 22(61): 43-60.

2. EXPANSIÓN AGROINDUSTRIAL Y TRATOS AGRARIOS EN UNA REGIÓN BIODIVERSA DE LA PENÍNSULA DE YUCATÁN

*Gabriela Torres-Mazuera,
con la colaboración de Wendy Bazán,
Céline Boué, Irma Gómez, Eric Vides*

El objetivo de este capítulo es analizar la reconfiguración en la estructura agraria activada con la expansión agroindustrial en Hopelchén (Campeche), municipio localizado en una de las regiones con mayor biodiversidad y disponibilidad de agua de la Península de Yucatán. Desde el año 2015, Hopelchén ha estado en los reflectores de los medios de comunicación dada la lucha que apicultores mayas locales han emprendido contra el cultivo de soya genéticamente modificada que se expande legal e ilegalmente en lo que ellos identifican como su territorio. En el presente capítulo nuestro interés se centra no tanto en esta lucha explorada en otras investigaciones (véase Torres-Mazuera, 2018 y Gómez, 2016), sino en los mecanismos desplegados por empresarios foráneos y locales, muchos de ellos productores menonitas llegados del norte del país a finales de 1980, para lograr el acceso a las tierras ejidales y a los terrenos nacionales para la producción agroindustrial de granos (soya, maíz, arroz), frutas y hortalizas.¹ Asimismo, nos in-

¹ Los menonitas son un grupo religioso y étnico que surge del movimiento cristiano anabaptista originado en el siglo xvi como expresión radical de la Reforma protestante en Europa. Prácticamente la totalidad de la población menonita (98%) se ocupa de labores agrícolas. En México, los menonitas llegaron en la década de 1920 bajo el auspicio del presidente Álvaro Obregón y se instalaron como colonos al norte

teresa describir algunas estrategias de resistencia, evasión y colaboración de ejidatarios y demás campesinos maya-hablantes frente a la reconversión productiva de la región.

Este trabajo se inscribe en el debate teórico desarrollado por un conjunto de antropólogos, historiadores y economistas que reflexionan sobre las relaciones de propiedad en el contexto de Estados nacionales, el cambio institucional y las situaciones de pluralismo normativo en relación con la propiedad (Hann, 1998; Verdery, 1999 y 2003; Azuela, 2011; Benda-Beckmann, Benda-Beckmann y Wiber, 2006; Congost, 2007; Bouquet, 2009 y 1996). En este debate, la noción de *relaciones de propiedad* es el punto de partida para pensar la propiedad. Desde esta aproximación, la posesión de un objeto dado no es más que la relación entre personas y grupos de personas con diferentes derechos y obligaciones en relación con éste.² La formalización de dichos derechos y obligaciones de propiedad se da en un plano legal (Estado), pero también social (comunidad), a veces de forma sincrónica, pero en ocasiones de manera desfasada: los derechos de propiedad pueden cambiar sin que las leyes cambien y viceversa (Congost, 2007). De ahí la necesidad de distinguir entre leyes, usos y costumbres o sistemas normativos que regulan acceso, uso y transmisión de cierto objeto, y las prácticas sociales, cuando estudiamos eso que llamamos la propiedad de la tierra.

Enmarcándonos en esta perspectiva, nos interesa, además, generar un diálogo con los trabajos de Léonard, Quesnel y Velázquez (2003); Léonard y Velázquez (2010) y Nuijten (2003), quienes se-

de México, en Chihuahua. Para mayor información sobre los menonitas en México, véase Taylor Hansen, 2005.

² De ahí que la propiedad como fenómeno puede ser descrita como un hecho social total en el sentido planteando por Marcel Mauss (2009) en su *Ensayo sobre el don*. En esta perspectiva, la propiedad pone en juego y en relación todas las instituciones sociales, trasciende la dimensión jurídica (los regímenes de propiedad o las formas de tenencia reconocidas en una legislación) y está íntimamente relacionada con las estructuras económicas, de parentesco y poder, así como a la dimensión simbólica e identitaria de toda sociedad.

ñalan situaciones de pluralismo legal e institucional en el contexto ejidal en México. Los primeros destacan la manera en que los actores locales (ejidatarios, posesionarios, avecindados) han instrumentado, evadido o infringido las “disposiciones legales” en la materia agraria respecto al ejido para lograr, en muchos casos, *sus propios fines* (Léonard, Quesnel y Velázquez, 2003:14). En la misma dirección Nuijten (2003) describe la re-significación de ciertos procedimientos establecidos en la legislación agraria que han hecho los ejidatarios, así como el desarrollo de ciertos arreglos locales para darle legitimidad social a un conjunto de tratos agrarios de carácter ilegal. En esta línea de análisis, sostenemos que la legalización del mercado de tierras ejidales, promovida con la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional, lejos de eliminar los desfases entre ley, costumbre y práctica social, los ha aumentado.³ En efecto, en un contexto de fuerte mercantilización de la tierra y relativo aislamiento respecto a las instituciones agrarias gubernamentales, en particular la Procuraduría Agraria (PA) y el Registro Agrario Nacional (RAN), lo que observamos en los ejidos de Hopelchén es un gran número de transacciones que involucran tierras ejidales, las cuales son legitimadas en mayor o menor medida a nivel de ejidos, pero no legalizadas ante instituciones oficiales.

El argumento que desarrollamos en lo que sigue se sustenta en la información empírica recabada entre 2014 y 2017 por un equipo de investigación multidisciplinario⁴ en ocho ejidos (Sahcabchén, Komchén, Dzibalchén, Chencoh, Xmabén, Ich-Ek, Suc-Tuc, y Pakchén) y tres colonias menonitas (El Temporal, Nuevo Durango y Nuevo Progreso) del municipio de Hopelchén.⁵

³ Para una discusión más desarrollada sobre estos desfases, véase Torres-Mazueira, 2015 y 2016.

⁴ El equipo de investigación estuvo integrado por Wendy Bazán, Céline Boué, Irma Gómez González, Eric Vides Borrell y Gabriela Torres-Mazueira.

⁵ En este periodo se hicieron entrevistas a profundidad a diferentes actores involucrados en los tratos agrarios: ejidatarios y demás sujetos agrarios (posesionarios y avecindados), vecinos de los ocho ejidos de estudio, y autoridades y funcionarios del gobierno de diferentes dependencias (Secretaría de Agricultura federal, PA y RAN).

Este capítulo está dividido en cuatro secciones: comenzamos con una breve descripción de Hopelchén que expone la tenencia de la tierra (estructura agraria, dotación ejidal) y la actividad agropecuaria. Continuamos con una descripción de las relaciones de propiedad en el ejido de Dzibalchén que sienta las bases para comprender a profundidad, los tratos agrarios que se desarrollan en este y otros ejidos del municipio, lo que describimos y analizamos en la tercera sección de este capítulo. Finalizamos con un análisis de las transformaciones respecto a los tratos agrarios en Hopelchén en las dos últimas décadas y una reflexión sobre el cambio institucional que se produce en un contexto de reconversión productiva (expansión agroindustrial) y reformas legales.

HOPELCHÉN, MUNICIPIO CON PROCESOS DE CONVERSIÓN AGROINDUSTRIAL

Dotación agraria y conformación de la propiedad social

En 2015, 85.3% de la superficie de Hopelchén se encontraba bajo la forma de tenencia ejidal en un total de 41 ejidos dotados entre 1924 y 2008 (cuadros 2.1 y 2.2).⁶ Este porcentaje contrasta con ese 2% de la tierra que, en la década de 1920, de acuerdo con un historiador de la época, tenían en posesión legal los campesinos de los diversos pueblos de Hopelchén (De la Peña, 1942: 64-65).

Como se verá en lo que sigue, el proceso de dotación agraria en este municipio fue muy exitoso en términos de distribución de la tierra para los campesinos nativos que residían en los poblados del

También se realizaron estancias en los ejidos de Dzibalchén y Xmabén, durante las cuales se asistió a asambleas ejidales, asimismo, se realizó una revisión de los expedientes agrarios de los ejidos de estudio en el archivo del RAN con sede en Campeche y en el Archivo General Agrario (AGA) con sede en la Ciudad de México.

⁶ El último ejido en ser creado en Hopelchén es Nuevo Durango, registrado en 2008. Este ejido surge de la división del ejido de Xmabén, la historia de esta acción agraria se encuentra en la tercera sección de este capítulo.

municipio, así como para campesinos migrantes de Yucatán que hasta la década de 1940 trabajaban en los campos chicleros ubicados en el sureste del estado.

Hopelchén está situado en la frontera noreste de Campeche. A finales del siglo XIX cobró importancia en la economía regional con la extracción chiclera que tuvo su punto álgido entre 1921 y 1940 gracias a la alta demanda de goma de mascar por parte de Estados Unidos. Durante ese auge, miles de campesinos fueron contratados por compañías chicleras nacionales y estadounidenses para la extracción del producto (Gabbert, 2004: 127). Estas últimas, habían obtenido, a finales del siglo XIX, concesiones territoriales por parte de la entonces Secretaría de Fomento para la producción chiclera y la explotación forestal que, de acuerdo con los cálculos de Ramayo, sumaban aproximadamente un millón de hectáreas (Ramayo, 1996: 110).⁷ Hasta la década de 1930, el latifundio prevalecía en Campeche con 67 predios de gran extensión que comprendían 73.8% de la propiedad censada sin contar los terrenos nacionales (De la Peña, 1942: 64-65 y 71).

En la región de estudio, el reparto agrario se activó con fuerza con el declive de la producción chiclera, aunque se inició desde la década de 1920 cuando vecinos de los pueblos y las rancherías en el sureste del municipio iniciaron sus solicitudes de tierras. Así, las primeras dotaciones llevadas a cabo en el municipio se realizaron entre 1924-1935 y fueron de extensiones relativamente pequeñas: para el año 1935, 24 ejidos habían sido dotados con una superficie total de 64 000 ha.⁸

Los campesinos solicitantes de estos primeros repartos eran milperos y muchos de ellos se contrataban como chicleros durante cierta época del año. De ahí que las primeras solicitudes de dotación de ejidos fueran justificadas por la necesidad de tierras propias

⁷ Además de las concesiones, algunas de estas compañías lograron adquirir tierras baldías ya que establecieron contratos con la Secretaría de Fomento para realizar deslindes que se pagaban con un porcentaje de las tierras deslindadas (Vadillo, 2001).

⁸ Análisis de los datos PHINA (s.f.) y expedientes del AGA.

para la agricultura de subsistencia por parte de estos campesinos, quienes debían pagar un alto precio por el arrendamiento de tierras o desplazarse grandes distancias en busca de terrenos nacionales disponibles para sembrar la milpa. Los ejidos dotados en los primeros años significaron la expropiación de fincas así como la asignación de terrenos nacionales (Shüren, 2005: 123; revisión de archivos ejidales del AGA).⁹

Sin embargo, a finales de 1938, la dinámica del reparto se transformó en la región con la expropiación de las compañías chicleras nacionales y estadounidenses. Entre 1938 y 1958, 10 ejidos fueron dotados y 19 de los existentes recibieron inmensas ampliaciones de terrenos nacionales con árboles de zapote: 127 000 ha para la ampliación del ejido Dzibalchén, 96 000 ha para Hopelchén y Bolonchén y entre 70 000 y 20 000 ha para Iturbide, Chencoh, Chunchintok, Xmabén, X-Canhá, Ukum, Pachuitz, Chan Yaxché, Cancabchén, Xmejía, Chun-Ek e Ich-Ek. La superficie total de las ampliaciones otorgadas en 1940 fue de 792 277 ha (PHINA, s.f.). Finalmente, entre 1952 y 1980 fueron creados 11 ejidos con una superficie total de 32 361 ha que beneficiaron a vecinos de rancharías, así como a campesinos provenientes de otros estados, como Tlaxcala y Veracruz.

Hoy en día, los 41 ejidos de Hopelchén difieren en cuanto a su tamaño, forma de organización y recursos naturales y productivos. En la mayoría de los ejidos existen áreas planas y desmontadas donde se produce maíz híbrido, sorgo y calabaza, en algunos casos, soya y hortalizas. En los ejidos localizados en la zona sureste del municipio la actividad ganadera es importante: ahí existen parcelas desmontadas con pastos, usufructuadas de manera individual o familiar por ejidatarios que se dedican a la cría de ganado. La mayoría de los ejidos de Hopelchén poseen, además, extensiones

⁹ Previo al reparto agrario la milpa era sembrada en aquellas tierras en posesión de los pueblos del municipio (por ejemplo, en Sahcabchén) así como en tierras rentadas a terratenientes (Komchén) o en terrenos nacionales (Cancabchén, Xmabén, Pakchén, Xmejía).

con cubierta forestal utilizadas para la milpa de roza y tumba, la apicultura, recolección de leña y cacería. Algunos ejidos del municipio cuentan con amplias extensiones con cubierta forestal que destinan a la conservación de la selva y reciben por ello un pago por servicios ambientales por parte de la Comisión Nacional Forestal (Conafor).

El Procede en Hopelchén, 1993-2006

En Hopelchén, el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, Procede (1993-2006), fue aceptado en 35 de sus 41 ejidos.¹⁰ La decisión de la mayoría de éstos (88% de las asambleas ejidales) fue la de mantener 91% de la superficie total en uso común (análisis de datos PHINA) (véanse cuadros 2.1 y 2.2);¹¹ sólo seis ejidos (El Poste, Ich-Ek, Rancho Sosa, Rancho Xcalot y Ramón Corona) decidieron parcelar una superficie mayor a 9% de las tierras que poseen.

Entre las principales razones para no parcelar legalmente las tierras de uso común ejidal en ocasión del Procede, expresadas por ejidatarios de diversos ejidos, estaban el evitar la formalización de la concentración de tierras en manos de los ejidatarios más ricos de los ejidos (por lo general, ganaderos en control de extensas áreas del ejido), así como controlar y restringir la venta de parcelas a gente externa del ejido y sin la autorización de la Asamblea General de ejidatarios. En particular, se buscaba impedir la entrada permanente y, en tanto ejidatarios, de productores menonitas a los ejidos. Otra de las razones esgrimidas fue la protección de la acti-

¹⁰ De los seis ejidos que no aceptaron el programa, cuatro fueron certificados entre 2012 y 2018 con el programa Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR).

¹¹ El programa Procede tenía por misión regularizar la tenencia de la tierra en aquellos ejidos que aceptaron el programa mediante la certificación de los límites de los ejidos y la emisión de títulos individuales de derechos, ya fuera de uso común o de parcelas (cuando se decidía parcelar el ejido).

vidad apícola, muy extendida entre los ejidatarios de Hopelchén. En efecto, los apicultores se opusieron al parcelamiento de sus ejidos, ya que sus apiarios están distribuidos sobre el uso común ejidal y una parcelación legal de todo el ejido podría limitar las áreas de acceso para la apicultura.

Cuadro 2.1. Información general sobre Hopelchén y sus ejidos, 2006-2010 (datos aproximados)

Superficie municipal Hopelchén ^a	756 000 ha
Población municipal 2010 ^a	37 777 personas
Superficie ejidal en 2017 dentro del municipio Hopelchén*	508 000 ha
Superficie total de los ejidos de Hopelchén ^b	605 997.05 ha
Número de ejidos ^b	41
Número de ejidatarios ^b	3 852
Superficie aproximada de propiedad privada ^c	141 000 ha
Superficie aproximada de terrenos nacionales ^c	140 000 ha

* Es importante señalar que la superficie de los ejidos de Hopelchén abarca dos municipios: Hopelchén y Calakmul, de ahí que la superficie ejidal del municipio no corresponda con la superficie total de los ejidos que tienen adscripción a este municipio. La cifra presentada en la tabla sólo considera la superficie ejidal dentro del municipio. La superficie total ejidal de acuerdo con PHINA es de 644 914 ha.

Fuente: ^aInegi, 2010; ^bPHINA, s.f.; ^cEllis *et al.*, 2017.

Cuadro 2.2. Superficie ejidal certificada, 2009

<i>Municipio</i>	<i>Superficie total ejidal (ha)</i>	<i>Superficie total parcelada (ha)</i>	<i>Superficie uso común (ha)</i>
Ejidos de Hopelchén	636 756.58	16 673.15	616 512.74

Fuente: Inegi, 2007a y 2007b.

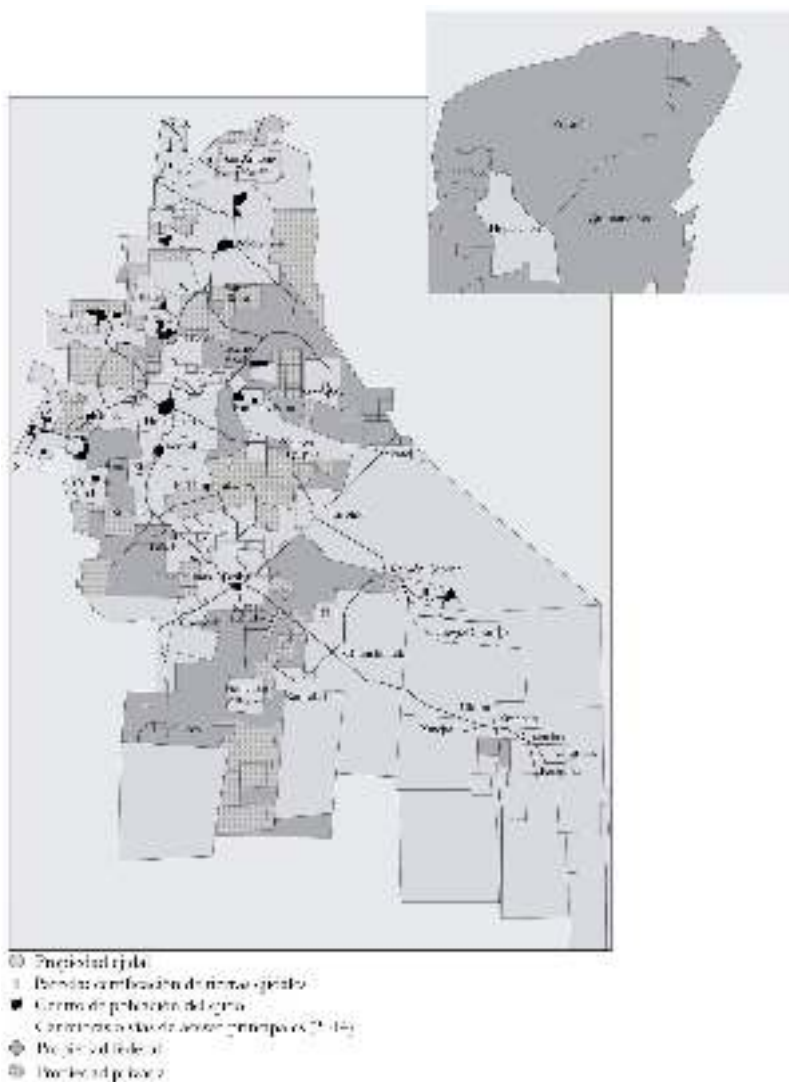
La decisión de mantener la mayor parte del ejido como de “uso común” implica que las únicas transacciones agrarias legalmente válidas en la actualidad son la asignación por parte de la Asamblea Ejidal de una porción de las tierras de uso común por un tiempo determinado a una sociedad o a un individuo (contratos de arrendamiento o usufructo).¹² Esto, sin embargo, no ha impedido que los ejidatarios a título personal realicen transferencias de ciertos derechos sobre la tierra a distintos productores locales, tanto ejidatarios como no ejidatarios, como se verá más adelante.

Da la impresión de que en Hopelchén, el Procede generó pocos cambios en las relaciones de propiedad de los ejidos, en particular por no haber logrado la parcelación legal de las tierras de uso común ejidal. Sin embargo, este programa significó una transformación sustancial en la estructura agraria municipal. Esto se debe a que la delimitación precisa de los ejidos puso al descubierto extensiones de tierra “confundidas” dentro del territorio ejidal, que legalmente eran terrenos nacionales pero, en muchos casos, eran usufructuadas por ejidatarios y vecinos de los ejidos. Tras el paso de Procede muchos de estos terrenos nacionales fueron convertidos a propiedad privada y posteriormente puestos a la venta; en la actualidad están en manos de productores menonitas.¹³ De ahí que, desde la perspectiva y experiencia de muchos ejidatarios nativos de Hopelchén, la expansión territorial de los menonitas fue facilitada por el programa Procede (mapa 2.1).

¹² Salvo en aquellos ejidos donde se parceló una porción del uso común y se generaron certificados parcelarios. En estos casos, los ejidatarios pueden establecer contratos de arrendamiento o enajenación de sus parcelas certificadas.

¹³ Tras la reforma legal al artículo 27 en 1992 que permitió la privatización de los terrenos nacionales, nuevas extensiones de tierra fueron puestas en el mercado en Hopelchén por acaparadores, principalmente funcionarios de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) quienes habían obtenido títulos de propiedad sobre terrenos nacionales que luego revendieron a menonitas (entrevistas en campo, 2015-2016; Schüren, 2001: 212).

Mapa 2.1. Región de los Chenes, municipio de Hopelchén, Campeche



Fuente: Elaboración propia a partir del mapa elaborado por Dangla, 2014 (Dirección de Obras Públicas, municipio de Hopelchén).

Los menonitas en Hopelchén

Desde su llegada al municipio, los menonitas provenientes de Durango, Zacatecas, Chihuahua y Tamaulipas han tenido una notable expansión poblacional y territorial. Entre 1995 y 2005 su población creció en 373%; en el año 2014 eran 14 000 personas que representaban 12% de la población de Hopelchén (Echanove, 2016; Gómez, 2016; Inegi, 2001). En 2016, ocupaban 76 campos ubicados en 10 colonias, sobre una superficie aproximada de 70 000 ha de propiedad privada.

Las primeras colonias menonitas fueron fundadas en tierras de propiedad privada adquiridas de manera colectiva (entre 8 y 10 000 ha), gracias a diversos fondos de ahorro organizados por colonias establecidas en otras regiones de México y Canadá.¹⁴ Estos fondos se capitalizan con el aporte de 1% del valor agregado bruto anual de las cosechas, aunque también reciben otras aportaciones. A partir del trabajo de campo realizado entre los años 2014 y 2016 obtuvimos información genérica sobre los campos menonitas y su organización social y productiva que resumimos en el cuadro 2.3.

Las colonias menonitas están gobernadas por dos jefes, llamados gobernadores, son electos cada 6 años y están encargados de la adquisición de tierras y de la organización para la producción agrícola (solicitud de créditos, compra de insumos, mercados para la producción).

Es importante que, aunque el régimen de propiedad de los menonitas en sus colonias es la propiedad privada, en sus relaciones de propiedad guardan similitudes con la tenencia ejidal. Las tierras adquiridas para la fundación de las colonias son puestas a nombre de 4 o 5 menonitas, quienes fungen como copropietarios. Para la instalación de las familias que conforman los campos, las tierras son parceladas y vendidas a los jefes de cada familia (algunos de los cuales contribuyeron con dinero para la compra colectiva de la tierra).

¹⁴ Los menonitas están unidos por redes familiares y religiosas que se extienden por todo el continente americano, las cuales les permiten movilidad y acceso a capital.

Cuadro 2.3. Campos menonitas en Hopelchén, 2016

<i>Colonia</i>	<i>Número de campos</i>	<i>Superficie (ha) por colonia (no incluye las tierras rentadas o compradas individualmente a ejidos)</i>	<i>Habitantes (2014)</i>	<i>Año</i>
Nuevo Progreso	19	>15 000	2 230	1986
El Temporal	8	6 900	1 550	1997
Nuevo Durango	9	7 000	Más de 1 700	1999
La Nueva Trinidad	7	6 000	1 550	1997
Las Palmas	8	6 000		1998- 2004*
Las Flores	6	8 000	70 familias	2000
Santa Rosa	1	3 500	60 familias	2000
Nueva Esperanza	1	N/d*		< 2000
Santa Fe	2	N/d		2007
La Estrella	1	N/d	3 familias	2014
Total	62	68 000	>10 000	

* Las familias que primero llegaron regresaron a Canadá dos años después, aunque adquirieron 2 000 ha de tierra, que a su vez vendieron. Es hasta 2004 que los residentes de Las Palmas se instalan permanentemente.

N/d: No datos.

Fuente: Inegi, 2010; Dangla, 2014; trabajo de campo, 2014-2016.

Los gobernadores de cada colonia tienen un libro donde se registra el nombre de cada propietario y la ubicación y el tamaño de sus parcelas. Los tratos agrarios (venta y arrendamiento) son permitidos sólo entre otros menonitas de la misma colonia y de colonias afines en términos religiosos (hay variaciones religiosas que hacen irreconciliables a algunas colonias entre sí) y son registrados en el libro de los gobernadores. Recientemente, algunos menonitas han adquirido actas notariales que validan su posesión de parcelas agrícolas dentro de los campos a fin de obtener apoyos gubernamentales.

mentales para la producción agrícola. Los menonitas deben pagar un impuesto anual a la colonia por cada hectárea en posesión, este impuesto se convierte en un fondo de ahorro para las mejoras de la colonia y para la adquisición de nuevas tierras. Las familias menonitas instaladas en una colonia pueden, además, adquirir tierra por su cuenta por medio de diferentes tratos, como veremos en la sección sobre tratos agrarios.

Para la producción agrícola, la mayoría de las familias menonitas trabaja con crédito de la banca privada, posee un tractor u otra maquinaria, utiliza semillas híbridas o transgénicas, agroquímicos, y algunos de ellos han instalado sistemas modernos de riego.

Desarrollo agropecuario en Hopelchén

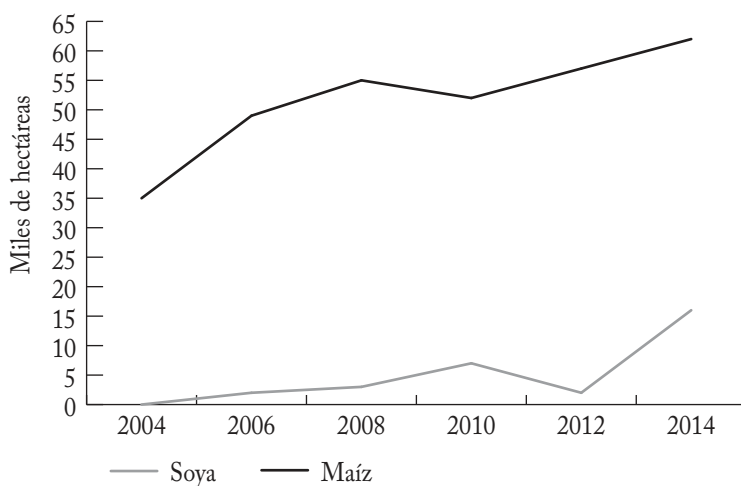
El proceso de reparto agrario en Hopelchén, iniciado en la década de 1920, no fue acompañado por programas de desarrollo rural ni por créditos para los campesinos que recibieron la tierra ejidal. Estos llegaron más tarde, hasta la década de 1970, cuando el gobierno del estado de Campeche promovió algunos proyectos dirigidos a la producción intensiva de granos y hortalizas en tres ejidos (Hopelchén, Dzibalchén, Ich-Ek) (Schüren, 2003). A principios de 1980, hubo, también, apoyo para la producción de arroz en algunos ejidos, aunque este impulso fracasó. En términos generales fue sólo hasta finales de la década de 1990 que se activó cierto dinamismo productivo en el municipio. Es entonces cuando ejidatarios organizados en grupos productivos recibieron de manera más sistemática algunos apoyos para el desmonte de aquellas áreas planas aptas para la agricultura mecanizada, así como créditos para la producción. También fue cuando se extendió el uso de semillas híbridas (maíz), fertilizantes, agroquímicos y herbicidas, y se obtuvieron equipos para la apicultura comercial y la construcción de pozos (Gabbert, 2004: 129; Llanes, 2001; Morales, 2004: 124; Schüren, 2003, 2004).

La dinámica agropecuaria del municipio ha sido determinada no sólo por ejidatarios nativos, sino por los productores menonitas

que, desde finales de la década de 1980, han generado un acelerado desarrollo agroindustrial. La transformación productiva en los ejidos, así como la llegada de menonitas a Hopelchén explica el aumento en la producción de maíz híbrido en este municipio a partir de la década de 1990.

Además de su fuerte contribución a la producción de maíz híbrido, los menonitas también son los principales promotores de la expansión de la soya en la región. Entre 2004 y 2014, la superficie cosechada de este grano en Hopelchén pasó de 200 a 16 300 hectáreas (SIAP, 2016), lo que, aunado al incremento de casi el doble de los rendimientos, generó un aumento de la producción municipal a 33 025 toneladas (véase gráfica 2.1).

Gráfica 2.1. Superficie sembrada: soya y maíz, Hopelchén



Fuente: SIAP, 2016.

De acuerdo con el estudio de Echanove (2016), 90% del volumen de soya producido en Campeche lo cosechan alrededor de 200 productores, de los cuales 90% son menonitas. La conversión a la producción agroindustrial impulsada por los menonitas ha

conllevado el desmonte de grandes aéreas de selva que antes de 1992 eran terrenos nacionales y hoy en día son propiedad de menonitas. Esta transformación productiva es también la causante de la proliferación de tratos agrarios en ejidos colindantes a los campos menonitas, como veremos en las siguientes secciones.

LA COMPLEJIDAD DE LAS RELACIONES DE PROPIEDAD EN CONTEXTO EJIDAL: EL CASO DE DZIBALCHÉN

En esta sección describiremos las relaciones de propiedad en Dzibalchén, un ejido que ilustra lo que sucede en otros ejidos de Hopelchén. Como se verá en lo que sigue, el acceso a los diferentes recursos productivos en este ejido ha sido relativamente incluyente para los vecinos sin calidad agraria, aunque no es equitativo entre éstos, ni tampoco entre todos los ejidatarios del ejido. El relativo equilibrio establecido en usos y costumbres locales en torno al acceso a las tierras de uso común para todos los residentes de Dzibalchén es cada vez más precario y genera ciertas tensiones cuando existen productores menonitas interesados en ganar acceso a las tierras del ejido.

Dzibalchén es uno de los tres ejidos más grandes del municipio en cuanto a población (los otros dos son Hopelchén y Bolonchén) y fue uno de los centros de producción chiclera más importante de la región. También es uno de los ejidos, junto con Iturbide, Chenchoh, Francisco J. Mújica y Chunchintok, que tiene mayor superficie plana y desmontada utilizada para la agricultura intensiva en el municipio.

Este ejido fue dotado en 1927 con 6 671 ha, ampliado en 1938 con 2 850 ha, y en 1940 con 110 950 ha provenientes de terrenos nacionales. Hasta 1995 contaba con casi 120 000 ha, pero en ese año el gobierno de Campeche le expropió la superficie recibida en la segunda dotación para incorporarla a la reserva estatal de Balam Kin. En la actualidad, el ejido posee una superficie de 9 521 ha, de las cuales solamente 44 ha parceladas fueron certificadas con

Procede y 174 ejidatarios reconocidos mediante ese programa (comisario ejidal Dzibalchén, entrevista, 04/2015) (cuadro 2.4).

*Cuadro 2.4. Dzibalchén, 2011.
Superficie ejidal y distribución de la tierra*

Ejido	Dzibalchén
Superficie total (ha) (2016)	9521
Superficie parcelada (ha) (Procede)	44
Número de ejidatarios	174
Superficie parcelada para uso agrícola no certificada (ha)	938
Superficie desmontada (ha)	1333
Superficie cubierta forestal (ha) (2011)	8772

Fuente: Ordenamiento Territorial Comunitario de Dzibalchén, 2011.

Derechos a recursos ejidales y sujetos de derecho en Dzibalchén

Las relaciones de propiedad en Dzibalchén han estado determinadas por el tipo de recursos naturales y productivos existentes y valorados en un momento dado; hoy en día destacan las áreas desmontadas y planas aptas para la producción agrícola que localmente se conocen como “mecanizados”.

La primer área de este tipo, conocida localmente como el “mecanizado antiguo”, fue creada a mediados de 1970 cuando el Instituto Nacional Indigenista (INI) en coordinación con el Gobierno estatal y el Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural) facilitaron los recursos para el desmonte de 160 ha, de las cuales sólo se desmontaron 60 ha.¹⁵ El proyecto de desmonte sólo benefició a 30 de los 70 ejidatarios que laboraban en ese momento en el ejido, lo

¹⁵ Durante el trabajo de campo encontramos anécdotas similares en cuanto a que el mecanizado que se hizo fue de menor extensión a lo inicialmente previsto en el proyecto del INI (por ejemplo, en Komchén).

cual no generó mayor conflicto en su momento, ya que “no todos quisieron participar en el mecanizado porque preferían trabajar el ‘*espeke*’ (milpa) en las áreas de monte” (Baldomero y Cándido, ejidatarios de Dzibalchén, entrevista, 12/10/2016).¹⁶ En un principio las 60 ha se trabajaron en común, pero los problemas asociados a la organización colectiva del trabajo agrícola condujeron en la década de 1980 a la división individual de la superficie desmontada entre los 30 ejidatarios que trabajaban la tierra en ese momento. Este primer mecanizado ha sido expandido desde entonces y su extensión aproximada, en 2016, era de 150 hectáreas.

Además de esta área existen en Dzibalchén otras superficies que han sido desmontadas con trabajo familiar o por medio de arreglos de aparcería con menonitas (ya se regresará a este trato en la siguiente sección). En 2011 se realizó un ordenamiento territorial comunitario y se calculó que en el ejido existían 1 333 ha desmontadas distribuidas de forma discontinua en parcelas agrícolas. De estas, 395 ha conformaban planadas continuas que se rentaban a menonitas para la producción de maíz híbrido, soya y sorgo.

Desde el año 2011, de acuerdo con el comisario ejidal entrevistado en 2016, el área desmontada había aumentado considerablemente, incluso a pesar de la prohibición legal inscrita en la Ley Forestal de 1992, que restringe el desmonte y el cambio de uso. En particular habían crecido aquellas parcelas individuales y dispersas, que en la década de 2000 no superaban las 3 ha cada una, para duplicar o triplicar su tamaño. En 2016, la mayoría de los ejidatarios entrevistados poseían una superficie desmontada de entre 4 y 7 ha en el uso común ejidal. El comisario calculaba la existencia de unas 2 000 ha desmontadas dedicadas a la agricultura intensiva en Dzibalchén en ese año.

En la actualidad, los principales recursos productivos en el ejido son: 1) las áreas mecanizadas distribuidas como manchones en toda la superficie ejidal (véase mapa 2.1); 2) las áreas con cu-

¹⁶ Esta situación es similar a lo que ocurrió en la región sur del estado de Yucatán con el mismo programa, véase Torres-Mazuera, 2014.

bierta forestal o de “monte”, donde se practican actividades “tradicionales”, como la apicultura, la recolección de leña y la milpa de espeque con renuevo forestal; 3) los solares urbanos; 4) las áreas dedicadas a la conservación forestal por las cuales se recibe un pago por servicios ambientales desde 2011 por parte de la Conafor, y 5) el área usufructuada a 30 años por una gasolinera que representa un ingreso monetario para todos los ejidatarios. A estos recursos, con excepción de las parcelas desmontadas, tienen derecho todos los ejidatarios (cuadro 2.5).

*Cuadro 2.5. Recursos y derecho a los recursos
para ejidatarios en Dzibalchén*

<i>Derechos a recursos productivos y monetarios asociados al certificado de derechos agrarios en Dzibalchén</i>	<i>Todos los ejidatarios</i>	<i>Algunos ejidatarios</i>
Derecho de acceso al uso común ejidal	x	
Derecho de acceso al mecanizado antiguo		x
Derecho al pago de Conafor por servicios ambientales por 250 ha (\$97 000 anuales o \$300 por ejidatario en 2016)	x	
Derecho al pago anual de \$300 por ejidatario que les corresponde por la concesión de un pedazo del terreno ejidal para la gasolinera	x	
Derecho a un solar urbano	x	

Fuente: Trabajo de campo, 2015-2016.

Diferencias en el acceso a los recursos para ejidatarios

En Dzibalchén el acceso a los recursos del ejido es desigual. Valentín, uno de los ejidatarios entrevistados explica: “hay gente aquí [Dzibalchén] que tiene mucho terreno agarrado... son los que tienen miedo de que se parcele [legalmente] las tierras”. Entre los ejidatarios que poseen mayor extensión de tierra se encuentran entre

10 y 15 personas que tienen en su posesión alrededor de 40 ha de tierras desmontadas, además de acceso a las áreas de uso común ejidal con “monte” (Valentín, Dzibalchén, entrevista, 22/08/2016).

Dado que el ejido no fue parcelado legalmente con el programa Procede, idealmente a todos los ejidatarios de Dzibalchén les correspondería la misma proporción de tierra de uso común, aunque sobre esta cifra no hay consenso. Algunos hablan de 35 ha por ejidatario, otros de 45 ha y hasta de 55 ha. Estas cifras las obtienen al dividir una parte de la superficie de uso común entre los 174 ejidatarios que están inscritos en un padrón de ejidatarios. La variación entre cantidades surge de los diferentes cálculos y las consideraciones sobre la superficie del ejido que se puede dividir. Algunos incluyen las áreas destinadas a la conservación y el poblamiento urbano, así como caminos y demás infraestructura pública del ejido, mientras que otros las excluyen. Lo crucial, sin embargo, en el acceso a los recursos del ejido, no está dado por las cifras abstractas sino por la cantidad de tierra posesionada *de facto* por cada ejidatario.

Podemos rastrear el origen de las desigualdades sobre el control de la tierra mecanizada en el proceso mismo del desmonte que se inicia en la década de 1970. Aquellos ejidatarios que participaron en el desmonte y tuvieron acceso inicial a la tierra mecanizada lograron capitalizarse y, en años siguientes, ampliaron su posesión sobre tierras de uso común ejidal que iban desmontando.

Comuneros

Una particularidad en las relaciones de propiedad en Dzibalchén, así como en otros ejidos de la región, son los comuneros. El comunero es una figura que no tiene reconocimiento legal en el contexto ejidal, pero cuenta con amplio reconocimiento social en ejidos indígenas en todo México.¹⁷ El acuerdo en Dzibalchén, similar al

¹⁷ De acuerdo con lo establecido en la Ley Agraria, las únicas figuras con reconocimiento legal en los ejidos son los ejidatarios, avecindados y posesionarios. Los co-

de otros ejidos de la región, es que todo vecino nativo o migrante que haya contraído matrimonio con algún vecino nativo y se haya avecindado tiene acceso a 2 ha de las tierras de uso común ejidal, que puede heredar a sus hijos como pobladores. Los comuneros pueden, además, recibir el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) sobre la superficie que usufructúan del ejido, para lo cual la Asamblea Ejidal extiende cada año un acta de anuencia de usufructo. Como obligaciones, los comuneros deben ayudar a la limpieza de mensuras cuando es necesario y, para aquellos interesados en ser reconocidos como avecindados legales, es requisito asistir a las asambleas ejidales (sin voz ni voto). Valentín, un ejidatario entrevistado en 2016, estima que en el ejido son “como 200 comuneros”, cifra que supera los 170 ejidatarios registrados en el padrón de ejidatarios (Dzibalchén, entrevista, 22/08/2016).

El derecho al patrimonio ejidal de los comuneros es tan aceptado en Dzibalchén que, en 1995, cuando el gobierno del estado expropió la ampliación forestal del ejido, pagó no sólo a ejidatarios, sino también a un grupo de pobladores, quienes exigieron una parte de la indemnización por las tierras que habían estado explotando en tanto comuneros (Iván Moo, Dzibalchén, entrevista, 07/11/2015).

Muchos de los comuneros de Dzibalchén son hijos de ejidatarios, lo cual, en la perspectiva de la Asamblea Ejidal, justifica el acceso y usufructo de extensiones mayores a las 2 ha establecidas por usos y costumbres. El argumento esgrimido por algunos comuneros es que ellos están trabajando lo que le corresponde a sus padres, ejidatarios, que por vejez ya no trabajan la tierra. Otro argumento es que, al contar con varios hijos y al ser jefes de familia, los comuneros tienen derecho a usufructuar lo que, a su vez, corresponde a sus hijos en tanto “hijos del pueblo”.

muneros son una figura legal, pero únicamente en las comunidades (agrarias), o bienes comunales. En Hopelchén no existe ninguna comunidad, ya que el reparto agrario se realizó exclusivamente como dotación ejidal. Para una explicación detallada sobre la distinción legal entre ejido y bienes comunales, véase Pérez Castañeda, 2002.

Este acuerdo de libre acceso a los pobladores del ejido ha funcionado como mecanismo de inclusión, aunque desde hace unos 10 años comienza a generar inconformidad entre algunos ejidatarios. El motivo es que ciertos comuneros han dado en arrendamiento o en aparcería la superficie que la Asamblea Ejidal les otorgaba e incluso extensiones mayores a las 2 ha. Estos arreglos han permitido la ampliación de las áreas mecanizadas sin autorización de la Asamblea Ejidal y está generando ciertos conflictos entre ejidatarios y comuneros.

Leticia, una de las ejidatarias entrevistadas durante el trabajo de campo en 2015, explica que “hay algunos [comuneros] que tienen sus pequeñas parcelas de una hectárea, hay quienes mecanizan y trabajan sus dos hectáreas, hay unos que las dan a rentar... Sólo los viejos trabajan así poquito, los hijos, los jóvenes ya trabajan un montón.” (Dzibalchén, entrevista, 08/11/2015). Valentín, otro ejidatario comenta: “Es el pleito que tenemos ahorita... todas las *planaditas* que encuentran [los comuneros] están tumbando. Un señor tiene 9 ha que renta a menonitas y es poblador”. Serapio relata sobre “un poblador [quien] tumbo dos hectáreas, rentó al *menona* [productor menonita], ve que no le da y tumbó otras dos hectáreas y, eso no vale”. Otro ejidatario expone durante una Asamblea Ejidal en 2016: “que los pobladores que están rentando no tienen derecho (hacerlo), sobre todo ellos no pagan una cuota (a la Asamblea Ejidal)”. Sobre esta intervención el comisario ejidal coincide con el ejidatario y menciona: “Prácticamente para ellos es ganancia, en cambio muchos de nosotros [ejidatarios] tuvimos que desmontar, es trabajo...” (Dzibalchén, varias entrevistas, 2015).

A modo de conclusión para esta sección, podemos decir que en Dzibalchén la parcelación y apropiación *de facto* de los mecanizados ejidales, así como la inclusión de los comuneros, fueron arreglos que surgieron en un contexto de relativa abundancia de tierras con cobertura forestal (monte) y una actividad agropecuaria familiar diversificada, que combinaba la milpa, la apicultura, la producción intensiva de granos y la ganadería. Esta dinámica está en fuerte transformación y posible deterioro dada la expan-

sión agroindustrial en la región, la cual, a su vez, pone en riesgo el acceso relativamente abierto para los comuneros, como lo revelan los conflictos que comienzan a surgir en este ejido.

TRATOS AGRARIOS EN LOS EJIDOS DEL MUNICIPIO DE HOPELCHÉN

Si estudiamos los tratos agrarios en el municipio de Hopelchén desde la perspectiva legal y oficializada, esto es, lo que se encuentra inscrito en el RAN, es posible que concluyamos que en este municipio prácticamente no hay venta o arrendamiento de tierras. En 2016, la revisión exhaustiva de los expedientes de cada ejido de Hopelchén a partir del paso de Procede reveló que sólo diez ejidos habían registrado algún contrato de arrendamiento, y sólo dos, Hopelchén y Ramón Corona, habían aceptado el dominio pleno (véase cuadro 2.6).

Cuadro 2.6. Contratos de arrendamiento ejidal registrados oficialmente

<i>Ejido</i>	<i>Año</i>	<i>Total de superficie arrendada (ha)</i>
Bolonchén	2009	5 000
Crucero San Luis	2014, 2015	92
Chan-Chen	2010	2 000
Chencoh	2009	1 628
Dzibalchén	2012	1 079.8
Hopelchén	2009	99 664
Ich-Ek	2011, 2014	60
Katab	2013	75
X-Canhá	2006, 2007	330
Xmejía	2014	4 137

Fuente: RAN-Campeche.

La escasez de registros que hace suponer pocas transacciones de tierras en la región cambia sustancialmente cuando abordamos el fenómeno desde una perspectiva etnográfica a nivel ejidal. De acuerdo con la información recabada en los ocho ejidos de estudio, los tratos agrarios de carácter temporal entre ejidatarios o entre ejidatarios y vecinos nativos, o entre ejidatarios y foráneos (en particular menonitas) son muy frecuentes y ampliamente aceptados a nivel local.

Con el fin de identificar patrones asociados a la dinámica de la transferencia de derechos sobre tierras ejidales en Hopelchén, retomamos a Robles (2010), quien define los *tratos agrarios* como aquellas transacciones que establecen ejidatarios, avcindados y posesionarios respecto a las tierras y suponen un traslado de la propiedad o del usufructo de la tierra y recursos asociados. Robles utiliza esta definición para clasificar los tratos agrarios en *permanentes*, esto es, que modifican derechos de propiedad (herencia y enajenación de tierras), de aquellos otros *temporales*, que sólo implican el usufructo de la tierra (arrendamiento, aparcería y préstamo). De este modo retomaremos las acciones de transferencia previstas en la Ley Agraria y las organizaremos de acuerdo con la tipología siguiente, entre los tratos permanentes están: 1) la herencia o sucesión de los derechos agrarios (artículo 17); 2) la cesión de derechos agrarios (artículos 20 y 60); y 3) la enajenación de la parcela ejidal (artículo 80),¹⁸ la división del ejido (artículo 23 fracción XI)¹⁹ y la transmisión de dominio de tierras de uso común por parte del ejido a sociedades mercantiles (artículo 75).

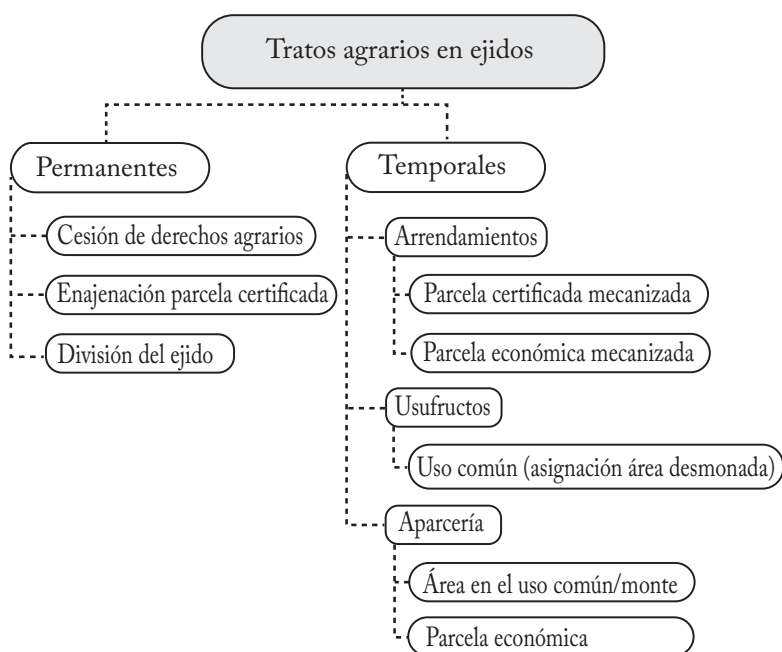
¹⁸ La diferencia entre cesión de derechos y enajenación de la parcela ejidal radica en que la primera acción se realiza a título gratuito a favor de cualquier persona (con o sin calidad agraria). El ejidatario puede ceder sus derechos sobre el uso común ejidal o sobre la parcela ejidal de manera independiente, y sólo pierde su calidad de ejidatario cuando cede ambos derechos. Por su parte, la enajenación de la parcela ejidal es a título oneroso, sólo se puede realizar sobre parcelas certificadas y a otros ejidatarios o avcindados legales.

¹⁹ La división de ejidos es una figura jurídica contemplada por la Ley Agraria. De acuerdo con ésta, la división de ejidos consiste en la separación de una parte de los bienes de un ejido para entregarlo a otro u otros núcleos agrarios debe ser promovida por un grupo de cuando menos 20 ejidatarios.

Por otro lado, entre los tratos temporales también está: el usufructo de parcelas ejidales por medio de aparcerías, medierías, asociación o arrendamiento (artículo 79).

En nuestra investigación en Hopelchén identificamos: la enajenación de parcelas certificadas, cesión de derechos agrarios y la división ejidal.²⁰ Con respecto a los tratos temporales identificamos los contratos de medierías y arrendamiento sobre parcelas no certificadas o “parcelas económicas”, como se las conoce localmente. La figura 2.1 ilustra esta taxonomía en relación con el tipo de tierra, considerando su calidad legal y agrícola en Hopelchén.

Figura 2.1. Tipo de tratos agrarios en ejidos de Hopelchén, 2017



Fuente: Elaboración propia.

²⁰ En este texto no incluimos la sucesión del derecho agrario, ya que esa acción nos llevaría a otra discusión, véase el capítulo 4 de Eric Léonard en este libro.

Es importante señalar que la distinción analítica planteada es meramente formal y recupera la terminología establecida por la Ley Agraria, así como la usada por los funcionarios agrarios (por ejemplo, la parcela económica, que no tiene reconocimiento legal pero sí un reconocimiento en la práctica cotidiana por parte de funcionarios y ejidatarios). De este modo, es necesario distinguir entre “usufructo” y “arrendamiento”, que analíticamente son equivalentes (una cesión de derechos de usufructo por un periodo variable y por medio de un pago), pero que desde la perspectiva de la burocracia agraria y de los mismos ejidatarios son tratos agrarios distintos debido al tipo de actores involucrados. En el caso del llamado “usufructo”, es la Asamblea Ejidal la que establece el contrato y lo hace sobre tierras de uso común, en tanto que los arrendamientos son concebidos como tratos privados entre individuos sobre superficies posesionadas con legitimidad social o legal. Por otro lado, es importante señalar que algunos tratos que se diferencian de acuerdo con la ley son concebidos como similares por los ejidatarios. De este modo la fuerte distinción legal entre cesión de derechos, enajenación de una parcela ejidal, o división de un ejido, no es reconocida por los ejidatarios, para quienes este conjunto de tratos puede ser formulado en términos de *ventas* de tierras ejidales (véase más adelante).

TRATOS AGRARIOS EN HOPELCHÉN DESDE LA PERSPECTIVA EMPÍRICA Y DE LOS ACTORES

Para la descripción de los tratos que se realizan en el municipio debemos considerar también a los sujetos involucrados, ya que esta distinción es fundamental desde la perspectiva de los ejidatarios. El cuadro 2.7 resume el conjunto de tratos que establecen los ejidatarios y el ejido (Asamblea Ejidal) y nos sirve de base para la descripción de tratos agrarios en la siguiente sección. A continuación describimos los tratos más comunes en Hopelchén en 2017. A fin de generar un orden en la exposición retomamos la distin-

ción entre los sujetos (ejidatarios y ejido) involucrados en los tratos para explorar sus características.

Cuadro 2.7. Tratos agrarios considerando a los sujetos involucrados

Sujetos involucrados en tratos ejidales legales e ilegales en Hopelchén

<i>Quién otorga</i>	<i>Quién recibe</i>		
	<i>Ejidatario</i>	<i>Vecino-comunero</i>	<i>Menonita</i>
Ejidatarios	Enajenación (parcela ejidal certificada) Renta (parcela ejidal certificada o parcela económica)	Enajenación* (parcela ejidal certificada) Renta (parcela ejidal certificada o económica) Cesión de derechos (todos los derechos asociados al certificado agrario)	Renta (parcela ejidal certificada o económica) Mediería (parcela económica)
Vecino-comunero	–	–	Renta (área de 2 ha o más en el uso común ejidal)
Ejido	Usufructo gratuito de área de uso común ejidal a un grupo de ejidatarios	Usufructo gratuito de área de uso común a vecinos (no más de 2 ha por vecino. Derecho para sembrar y heredar a hijos)	Usufructo oneroso y temporal de un área de uso común ejidal a un grupo de menonitas División del ejido

* La enajenación se logra tras un trámite legal de conversión de vecino a avecindado previsto por la Ley Agraria.

Fuente: Trabajo de campo, 2015-2016.

TRATOS AGRARIOS ENTRE EJIDATARIOS Y OTROS ACTORES

Arrendamientos de tierras ejidales

El arrendamiento de la tierra ejidal es una práctica muy común en Hopelchén que se inicia a mediados de la década de 1990. En la actualidad en la mayoría de los ejidos del municipio existen áreas planas de tierras desmontadas que son arrendadas por ciclo agrícola o anualmente.

Muchos de los ejidatarios entrevistados que dan en arrendamiento sus tierras lo hacen por falta de recursos económicos (capital y crédito) para sembrar o tras una pérdida de cosecha. Entre sus consideraciones para optar por el arrendamiento están los riesgos de pérdida de sus cosechas por sequías y la poca rentabilidad actual del cultivo de maíz híbrido. Hoy en día, la inversión que un ejidatario sin maquinaria debe hacer para desmontar una hectárea con el objetivo de dejarla lista para sembrar es de entre 10 000 y 15 000 pesos (para muchos menonitas que cuentan con maquinaria agrícola estos gastos son menores, el cálculo es de 6 000 pesos por hectárea). Por otra parte, el gasto para sembrar una hectárea de maíz híbrido es de entre 6 000 y 8 000 pesos (la variación está dada en función de las plagas y los líquidos que se deben aplicar). La mayoría de los ejidatarios no poseen esta cantidad de dinero. A ese respecto Ezequiel, un ejidatario de Dzibalchén, nos dice: “Por más que dé... [la cosecha de maíz híbrido], no sale, o sea que en vez de beneficiar [el trabajo agrícola] a la gente pobre, la empobrece más” (Dzibalchén, 18/10/2015); es decir, muchos ejidatarios dan en arrendamiento sus tierras por el alto costo y riesgo que significa cultivar la tierra con los medios de producción y opciones de cultivo que están a su alcance en la actualidad.

En términos generales identificamos diversos enfoques por parte de ejidatarios con respecto del arrendamiento de la tierra ejidal. La mayoría lo acepta y lo conciben como una forma de complementar el ingreso familiar. Otros, minoritarios, se oponen a arrendar sus tierras y atribuyen esta práctica a la pereza de

algunos. Esta interpretación la podemos matizar señalando que muchos ejidatarios son personas mayores de edad, a quienes se les dificulta cada vez más la actividad agrícola, además de que muchos otros se dedican a actividades diferentes a la agricultura o se encuentran desavecinados, por lo cual el arrendamiento de sus tierras significa un ingreso que no implica inversión de trabajo ni dinero.

El precio de arrendamiento varía de un ejido a otro en función de la calidad de la tierra, pero en términos generales registramos que en 2017 la renta de una hectárea plana y desmontada era de 1 500 a 2 000 pesos por un solo ciclo agrícola, o de 2 500 pesos cuando se otorgaba el derecho de sembrar en dos ciclos (maíz o soya en el ciclo primavera-verano y sorgo en otoño-invierno). Por su parte, el precio de arrendamiento de parcelas con riego era de 3 000 a 4 000 pesos por hectárea. Es importante considerar que algunos ejidatarios continúan recibiendo Procampo sobre las hectáreas rentadas, lo que puede significar un ingreso promedio de 3 000 pesos por hectárea rentada en área mecanizada. De acuerdo con lo observado en campo y el cálculo de seis presidentes del Comisariado Ejidal de diferentes ejidos de la región, podemos afirmar que en 2017 entre el 50 y 75% de las áreas mecanizadas de la mayoría de los ejidos en Hopelchén se encontraban bajo contratos de arrendamiento establecidos de manera individual.

Un número importante de menonitas de todas las colonias del municipio rentan tierras ejidales. De acuerdo con los gobernadores de La Trinidad y Las Flores la superficie rentada a los ejidos cercanos por cada colonia es de 1 000 ha aproximadamente, en 2016. En algunos casos esta superficie puede ser mayor, como en el campo de Santa Rosa, donde los menonitas, en 2014, rentaban 4 700 ha a ejidos vecinos (Dangla, 2014). En Nuevo Progreso, en 2015 existían 100 familias (aproximadamente la mitad de los habitantes de esta colonia) que no tenían tierra en la colonia y recurrían a los ejidos cercanos para acceder a la tierra por medio de diferentes arreglos de arrendamiento y mediería (Pedro Driedger, Nuevo Progreso, entrevista, 17/07/2015).

La renta de tierras no sólo se establece entre ejidatarios y menonitas. En diversos ejidos (Dzibalchén, Ich-Ek), se registraron rentas con empresarios mexicanos de otros estados o ejidatarios con capital de los mismos ejidos. Este es el caso de Antonio en el ejido de Dzibalchén, quien, junto con su padre, exejidatario (perdió el derecho por trabajar como funcionario de gobierno y no participar en las asambleas), usufructúan 70 ha del mecanizado ejidal, 35 de las cuales toman en arrendamiento de 11 ejidatarios. También es el caso de dos ejidatarios en Ich-Ek quienes, en conjunto, controlan 30% de las tierras mecanizadas de su ejido (ver más adelante). En ambos casos se trata de ejidatarios de entre 30 y 50 años que tienen formación profesional (agrónomos).

Formalización de los arrendamientos de tierras

Los contratos de arrendamiento sobre parcelas económicas (parcelas no certificadas) no están contemplados en la Ley Agraria; ésta sólo considera los contratos sobre parcelas certificadas. Tampoco por los reglamentos internos de muchos ejidos. A ese respecto un ejidatario explica que el reglamento interno de Dzibalchén no permite el arrendamiento de tierras de uso común, sin embargo, muchos ejidatarios lo hacen: “de hecho el 95% de los ejidatarios [en Dzibalchén] están rentando... yo a veces comprendo a la gente; es mucha la inversión [para el desmonte]” (comisario ejidal de Dzibalchén 10/2015).

A diferencia de algunos empresarios mexicanos que se presentan solicitando tierras en las asambleas ejidales, los menonitas lo hacen por medio del trato personal. Muchos de ellos mantienen relaciones comerciales o laborales con ejidatarios, lo cual les permite identificar ejidatarios interesados en arrendar sus tierras. El pago se hace en efectivo y previo al inicio de la siembra. Estos tratos son formalizados, en algunos casos, con un documento firmado por el comisario ejidal, aunque también sucede que se recurra a los jueces de paz para darle respaldo. Para la formalización se elabora

un documento manuscrito donde se registran los nombres de las partes involucradas, el periodo del arrendamiento y la firma de la autoridad que valida. La certeza de la transacción se gana con la validación social: para quienes reciben tierra en arrendamiento es fundamental conocer a los poseedores de las parcelas vecinas, sin embargo, los fraudes suceden. Durante la estancia de campo tuvimos noticia de algunos, en particular, que una misma parcela fuera rentada a dos menonitas, que el ejidatario no quisiera cumplir con el plazo establecido en el arreglo inicial, o que la parcela ofrecida en usufructo o arrendada no le perteneciera al ejidatario que había recibido el pago. Sin embargo, los conflictos son escasos. Frente a diversos casos de fraude, los menonitas se protegen dando a conocer entre otros ejidatarios y menonitas el nombre del ejidatario que les dio en arrendamiento la tierra. En caso de fraude, la comunidad menonita sanciona al ejidatario involucrado cerrándole las puertas en cualquier tipo de negocio. Muchos ejidatarios entrevistados atribuyen la bonanza económica del municipio a los menonitas, de ahí que procuran mantener buenas relaciones con éstos, en especial respetando los tratos de palabra que se establecen para darles acceso a las tierras ejidales.

Arreglos de aparcería

Los arreglos de aparcería establecidos entre ejidatarios y menonitas en áreas de uso común del ejido pueden ser muy variados en cuanto al modo de retribución, el periodo y las obligaciones contraídas por quien recibe la tierra. Estos arreglos han permitido a ejidatarios y comuneros sin recursos económicos hacer el desmonte de áreas de uso común, así como lograr una cosecha y beneficio sobre ésta. Algunos ejemplos de dichos tratos son los siguientes.

Antonio Vargas, ejidatario de Dzibalchén, en 2016 tuvo “un rancho” de 20 ha dentro del ejido que “compartía” con un menonita. El acuerdo era que este último tenía acceso a 10 ha a cambio de trabajar otras 10 ha. Vargas comenta que prefirió este acuerdo

porque el menonita “saca el crédito en su bodega” para la compra de insumos que requiere el campo. Así, Antonio invierte sólo en los insumos que paga cuando la cosecha es vendida, y recibe como retribución por la tierra el trabajo con maquinaria de siembra y cosecha sobre sus 10 ha. Relata Antonio: “primero [el menonita] trilla su parte... y luego trilla el mío y ya sé cuántos kilos, entonces ya sé lo que debo, se pagan los créditos y ya se me queda a mí una parte”. Añade que este sistema le funciona muy bien: “yo no meto ni un peso, todo el trabajo lo hace el *menona*. [...] Al final hacemos cuentas, a veces me da efectivo y a veces no. [...] Yo le cobro al *menona* por siembra, por ejemplo, ahorita sembró soya, saca la soya y mete sorgo, entonces yo le cobro 1 000 pesos por la siembra del sorgo”. En 2017, destinaron 18 ha a la siembra de soya y 2 ha a la siembra de maíz criollo para autoconsumo de Antonio (Antonio Vargas, Dzibalchén, entrevista, 08/10/2015).

Otra experiencia en el mismo ejido es la de Valentín, quien explica que actualmente “le tiene dado tres hectáreas a los menonitas”, porque él no puede trabajar todo. Dice que el menonita lo fue a ver a su casa:

siempre lo presto: cuando tengo mis centavitos lo vuelvo a agarrar y cuando empieza a ir mal se los vuelvo a prestar [...]. Te lo dejan limpiecito y ya lo trabajas dos años y al otro año se les vuelve a prestar y así lo manejamos [...]. Ahorita hice el convenio de que él [menonita] siembra dos hectáreas y siembra una hectárea de maíz para mí y aunque no me paguen (Dzibalchén, entrevista, 22/08/2016).

Este convenio es de palabra “porque nos conocemos hace años, trabajaron mucho con nosotros, nos ayudaron bastante...”. Por su parte, Serapio, también de Dzibalchén, tiene 7 ha de mecanizado bajo un acuerdo de aparcería con un menonita, quien “le trabaja 4 ha a cambio de [acceso a] 3 ha” (Dzibalchén, 28/08/2016). Un arreglo similar al de Antonio. Así, “cuando [el menonita] vaya a sembrar, siembra el mío, cuando vaya a rociar, rocía el mío”. Aparte

de este arreglo, Serapio le renta al mismo menonita 2 ha del mecanizado “común” por 2000 pesos por un ciclo agrícola.

Enajenaciones de parcelas ejidales certificadas

La enajenación de parcelas ejidales es una innovación de la Ley Agraria de 1992. Para establecer un contrato de enajenación es requisito que la parcela este certificada y quien la adquiera sea vecindado legal o ejidatario. Como veremos con el ejemplo siguiente, este tipo de trato agrario ha permitido la concentración de tierra por parte de ejidatarios o vecinos del ejido con capital económico.

El ejido de Ich-Ek es uno de los más prósperos del municipio de Hopelchén por la inversión que recibió por parte del gobierno federal y del Estado entre los años 1979 y 1989 para la creación de áreas mecanizadas y cuatro pozos para riego. En 2016, este ejido contaba con 140 ejidatarios y una superficie de 6700 ha, de las cuales 5000 ha eran legalmente de uso común, de éstas 1600 ha estaban desmontadas y 400 ha tenían sistema de riego. En 2007, con el programa Procede, una extensión de 1113 ha del área mecanizada fue parcelada legalmente, con lo cual se crearon 525 parcelas certificadas a título individual (de menos de 10 ha).²¹ De acuerdo con el comisario ejidal, en 2017 la mayoría de los ejidatarios recibió un certificado parcelario de aproximadamente 7 ha sobre estas tierras.

En Ich-Ek, 75% de las tierras parceladas y certificadas se encontraban bajo contrato de arrendamiento en 2016, y eran controladas por dos productores nativos de Ich-Ek, que desde mediados de la década de 2000 iniciaron un proceso de concentración de

²¹ En contra de las expectativas de Procede, respecto a generar registros claros de parcelas certificadas y sujetos agrarios, en Ich-Ek es muy complicado calcular el tamaño de las parcelas certificadas, ya que en el acta de Procede no se definen las superficies. Tampoco existe un registro ordenado por nombre de ejidatario sobre la asignación de las parcelas que permita saber el número de parcelas por ejidatario.

las tierras ejidales mediante la enajenación y el arrendamiento. Veamos el perfil de dichos actores. El primero de ellos es un ejidatario dedicado principalmente a la producción de hortalizas que en 2016 rentaba 200 ha del mecanizado y pagaba 1 300 pesos por ha. Los acuerdos que estableció con los ejidatarios titulares de las parcelas fueron orales y el pago fue en efectivo. Este ejidatario compró además entre 2010 y 2013, 30 ha de tierra mecanizada y parcelada legalmente a cuatro ejidatarios que vendieron sus parcelas por encontrarse en una situación de crisis económica o por una emergencia de salud. El precio por la compra de tierra mecanizada fue de entre 6 000 y 10 000 pesos por hectárea. Hasta la fecha, el ejidatario que adquirió las parcelas certificadas no ha realizado el trámite ante RAN para hacer el cambio de propietario (revisión área de registro RAN-Campeche, 15/04/2017).

El otro ejidatario que ha concentrado una gran proporción de tierra ejidal en Ich-Ek se dedica a la siembra de maíz híbrido y a la apicultura (posee más de 100 colonias de abejas, aunque la mayoría de sus apiarios están ubicados fuera del ejido). Su estatus como ejidatario es reciente, ya que heredó el título de su padre en 2007. Este productor siembra anualmente 400 ha de maíz híbrido y maneja la “agricultura por contrato”.²² De éstas, 150 ha pertenecen a uno de sus hermanos que colabora con él en la producción de maíz; para 2017 habían adquirido 250 ha de tierra mecanizada y parcelada legalmente, lo cual les daba el control de 25% de las tierras mecanizadas del ejido. Ninguno de dichos contratos de arrendamiento y enajenación habían sido legalizados ante el RAN en 2016.

²² La agricultura por contrato se refiere a los acuerdos comerciales (compraventa) entre productores y compradores, en este caso los dueños de granjas de pollos de Yucatán. Los contratos se establecen por escrito meses previos a la fecha de la cosecha. Estos contratos garantizan a ambas partes un precio fijo conveniente, el cual no varía con las fluctuaciones en el mercado. De tal forma que los productores garantizan la venta de su producto y los compradores el abasto de granos.

Cesión de derechos agrarios

Las cesiones de derechos es otra innovación de la Ley Agraria de 1992 y se refiere a la cesión de todos los derechos asociados al certificado agrario (derecho agrario) a título gratuito, incluyendo el derecho a las tierras de uso común y las tierras parceladas legalmente; quien adquiere el derecho agrario es reconocido por la asamblea como ejidatario. En la práctica, esta acción supone un pago monetario, por lo cual, para los ejidatarios entrevistados, es un mero procedimiento para vender su acceso y posesión sobre tierras del ejido y los “derechos” asociados a la categoría de ejidatario. A continuación, presentamos tres casos de cesión de derechos en el ejido de Dzibalchén que ilustran las características de estas transacciones.

Alfonso fue el primer vecino del ejido que se hizo ejidatario en 2010 por medio de una cesión de derechos o, como él mismo lo explica, por: “la compra de un derecho a un muchacho que se fue a Playa del Carmen” (Alfonso Chi, Dzibalchén, entrevista, 10/10/2015). Antes de convertirse en ejidatario por esta vía, Alfonso era avecindado legal del ejido y, en el momento en que se realizó la cesión de derechos, trabajaba 18 ha bajo autorización de la Asamblea Ejidal (es importante señalar que el padre de Alfonso era ejidatario y que éste trabajaba las tierras que su padre había dejado para explotar, de ahí que se le hubiera concedido el acceso a una superficie mayor a las 2 ha). Por ser el primer derecho “vendido” en el ejido, y por carecer de acceso al “mecanizado”, el precio que pagó por este fue de 10 000 pesos, muy por debajo del que se paga en la actualidad (50 000 pesos).

Otra de las cesiones que identificamos, la realizó un ejidatario de Dzibalchén a Omar, un vecino nativo del ejido, quien desde tiempo atrás trabajaba 7 ha de uso común. La cesión se realizó en 2011 para regularizar la situación de Omar, quien, como vecino, sólo tenía derecho, por usos y costumbres, a ocupar dos hectáreas. El ejidatario que cedió su “derecho” recibió 50 000 pesos, aunque no tenía ninguna hectárea trabajada (desmontada). Sin embargo, el ejido le reconoció a Omar las hectáreas que había desmontado y trabajado

durante años (Omar Concepción Canche, Dzibalchén, entrevista, 06/10/2015).

Un último caso es el de Nancy Tec, vecina de Dzibalchén, quien adquirió en 2012 un derecho agrario en cesión y se convirtió en ejidataria. El derecho daba acceso a 2 ha de mecanizado y el precio que pagó fue, también, de 50 000 pesos. Un visitador “de la Reforma Agraria” fue quien realizó todos los trámites, que en este caso incluyeron la elaboración de un contrato por un notario público de Campeche, donde se especificó que se trataba de “una compra-venta por el derecho ejidal” (Nancy Tec, Dzibalchén, entrevista, 09/10/2015).

Las cesiones de derechos identificadas en campo fueron realizadas por ejidatarios que por vejez, migración o enfermedad transfirieron sus derechos a vecinos del ejido. No tuvimos noticia de la entrada de menonitas por esta vía, lo cual coincide con el acuerdo establecido en 2015 por la Asamblea General de ejidatarios de Dzibalchén de no aceptar la entrada, vía la cesión de derechos, a ninguna persona externa (no vecina) al ejido.

TRATOS AGRARIOS SUSCRITOS POR LAS ASAMBLEAS GENERALES DE EJIDATARIOS CON MENONITAS

Contratos de usufructo de áreas de uso común

En Hopelchén, los arrendamientos de las tierras mecanizadas que legalmente son de uso común ejidal son, por lo general, realizados individualmente por ejidatarios sobre lo que consideran “sus parcelas”. La legitimidad de esta práctica se explica por la apropiación individual que históricamente se ha hecho de los mecanizados creados con apoyo del gobierno (inversión pública) o con esfuerzo personal y familiar de cada ejidatario o gracias a los arreglos establecidos con menonitas. Sin embargo, existen algunos casos excepcionales en que los ejidos como sujetos colectivos tienen el control de extensiones desmontadas sobre las cuales establecen

contratos de arrendamiento o “usufructo”. Los “contratos de usufructo” son considerados por la Ley Agraria (artículo 45) y deben ser formalizados ante el RAN. Los términos de los contratos pueden variar, con una duración no mayor a 30 años, pero prorrogable a otros 30. Presentamos a continuación el caso de Chencoh.

De acuerdo con la información registrada ante el RAN-Campeche, el ejido de Chencoh estableció dos contratos de usufructo sobre tierras de uso común ejidal con nueve menonitas de Las Flores por 10 años:²³ uno por 500 ha en 2007 y un segundo en 2009 por una extensión de 1 128 ha (RAN-Campeche).²⁴ El registro formal de estos contratos no corresponde, sin embargo, con la versión del comisario ejidal de Chencoh, según él existe un solo contrato de usufructo, establecido en 2006 entre el ejido y 20 menonitas sobre la zona conocida como Chacá (comisario ejidal de Chencoh, entrevista, 08/02/2017). Esta área se encuentra a gran distancia del núcleo de población ejidal y colinda con el campo menonita de Las Flores. Hasta inicios de la década de 2000, esta área con cobertura forestal era poco usufructuada y sólo algunos ejidatarios iban de cacería periódicamente. En 2006, 1600 ha de esta área se incendiaron (hay rumores de que el incendio fue provocado), lo que permitió un cambio de uso de suelo para reconvertirla a la agricultura. En 2006, el ejido de Chencoh y los menonitas de Las Flores establecieron un contrato de usufructo y desde entonces cultivan soya en esta área. Con la asesoría del visitador agrario, se acordó, de palabra, un pago al año al ejido que se calcularía en función de un porcentaje del valor anual de la cosecha de soya: el primer año se estableció un pago del 7%, el cual fue aumentando y finalizó en 2016 con el 15% del valor de la cosecha. Así en ese mismo año, el ejido recibió 2.8 millones de pesos, cantidad que se

²³ Es importante señalar que además de este arrendamiento establecido por el ejido, en Chencoh, al igual que otros ejidos de la zona, los ejidatarios han establecido contratos de arrendamiento a título individual sobre parcelas no certificadas y desmontadas.

²⁴ Estos contratos se encuentran registrados en el RAN de Campeche. En ninguno de ellos se establece el precio a pagar.

distribuyó equitativa e individualmente entre todos los ejidatarios de Chencoh, quienes recibieron, cada uno, 25 000 pesos en efectivo. Ante la próxima conclusión del contrato en 2017, el comisario ejidal y otros ejidatarios comentan que desean renegociar los términos de la renta de sus tierras. Esta vez desean cobrar 2 500-3 000 pesos por hectárea ya que “no quieren depender de si llueve o no llueve [y es buena o no la cosecha]”. Es importante señalar que el comisario ejidal actual no cuenta con ningún registro ni documentación sobre el contrato de usufructo del ejido con los menonitas (la explicación que nos da es que el comisario anterior se quedó con toda la documentación y ahora está perdida).

División del ejido

Finalizamos esta sección presentando un caso hasta ahora excepcional de venta de tierras ejidales que realizó el ejido de Xmabén. Localizado al sureste de Hopelchén, este ejido de 36 808 ha posee amplias áreas con cubierta forestal y de uso común (sólo 20 ha parceladas fueron certificadas con Procede en 1998). De acuerdo con ejidatarios y demás pobladores de Xmabén, en 1999, el ejido realizó una *venta* de tierras a un grupo de menonitas. Al igual que en otros ejidos de la zona, Xmabén poseía una gran extensión de tierra que había recibido como ampliación forestal en 1940. Esta ampliación se encontraba a considerable distancia del pueblo, por lo que se mantuvo como “monte alto” (cobertura forestal) hasta finales de 1990, cuando un grupo de menonitas, provenientes de Durango, llegaron en busca de tierra. Cornelio Klassen junto con 13 menonitas, representantes de diferentes familias, adquirieron en un primer momento 2 000 ha de propiedad privada que pertenecían a una familia de origen veracruzano, propietaria de una empresa maderera en la zona.²⁵ Casi de inmediato, este mismo

²⁵ Esta versión contrasta con la de algunos ejidatarios de Xmabén, de acuerdo con ellos esa tierra alguna vez perteneció al ejido, pero por encontrarse a gran distan-

grupo inició las negociaciones con los ejidatarios de Xmabén para comprar 5 656 ha (de las cuales unas 3 500 ha eran selva). Cornelio y su grupo, respaldado por otros 80 inversionistas menonitas, contactaron a un ingeniero de Durango como asesor para el proceso de “compra” de la tierra ejidal. Éste les propuso que consiguieran a 21 menonitas para registrarlos como avecindados del ejido de Xmabén para luego proceder a la división del ejido, lo cual les daría “acceso seguro” a las tierras del ejido.²⁶ Fue así que el 7 de septiembre de 1999, 21 menonitas fueron reconocidos como avecindados de Xmabén y un mes después como ejidatarios, a quienes la asamblea de ejidatarios de Xmabén les asignó en usufructo por 30 años de 5 100 ha (expediente carpeta básica Xmabén, RAN-Campeche). Algunos ejidatarios de Xmabén que se oponían a la venta de las tierras denunciaron ante la PA este primer avecindamiento por ilegal, ya que los menonitas no eran vecinos de Xmabén. Sin embargo, las autoridades hicieron caso omiso. El 28 de diciembre de 2008 se dividió legalmente el ejido de Xmabén y se creó el ejido de Nuevo Durango, conformado por 21 ejidatarios y 5 656 ha. Desde entonces la mayor parte de la superficie ha sido desmontada, lo cual también es una violación a la Ley Forestal de 1992.

Cornelio tiene muy claro que la transacción fue una compra y lo explica así: “Primero pagamos 700 pesos por hectárea e hicimos una sociedad para usufructuar las hectáreas por 30 años, en lo que podíamos deslindar las hectáreas para formar nuestro ejido... Al momento de la firma [se refiere a la división del ejido] en el año 2007 o 2008, los ejidatarios de Xmabén nos pidieron pagar de nuevo 700 pesos por hectárea”. De tal forma que al final pagaron 1 400 pesos por hectárea, o un total de siete millones de pesos que salieron del fondo de ahorro menonita de la colonia proveniente de Nuevo Durango.

cia no fue trabajada y fue apropiada por unas personas del Distrito Federal que luego la vendieron a los menonitas.

²⁶ Recordemos que para la creación de un ejido, la Ley Agraria establece un mínimo de 20 ejidatarios.

Actualmente, el precio de una hectárea de tierra mecanizada en Nuevo Durango es de entre 30 000 y 40 000 pesos, mientras que las tierras pedregosas se cotizan en 8 000 pesos. De acuerdo con Juan Tissen, los menonitas del ejido de Nuevo Durango tienen la expectativa de hacer cambio a dominio pleno de la totalidad de la tierra ejidal como un compromiso con los inversionistas.

EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS DE TRANSFORMACIÓN EN LOS TRATOS AGRARIOS EN HOPELCHÉN

Hoy en día los tratos agrarios en Hopelchén cubren una variedad de arreglos entre ejidatarios, asambleas ejidales y diversos actores interesados en el acceso a la tierra. Como hemos expuesto, los principales arrendatarios del municipio son menonitas, aunque también involucran otros productores, ya sean vecinos de los ejidos o empresarios agrícolas locales y foráneos. A pesar de la diversidad de tratos y actores, podemos identificar ciertas pautas de transformación o evolución en cuanto al tipo de arreglo y su formalización.

Tratos establecidos por ejidatarios

Entre finales de 1990 y el año 2010 fueron frecuentes los arreglos entre ejidatarios y menonitas que suponían el desmonte de un área de uso común y se suscribían por un periodo de 4 o 5 años, a cambio únicamente de que, al término de éste, se les entregase el área “limpia”. Estos acuerdos son poco frecuentes en la actualidad por varias razones. En primer lugar, existe un mayor control por parte de las autoridades locales (ejidales y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Profepa) sobre la tumba del monte en los ejidos. La reglamentación de la Ley Forestal de 1992, aunada a un conjunto de programas de la Conafor que se activan a partir de 2008-2010 dirigidos a pagos por servicios ambientales, ha gene-

rado mayor conciencia, información y control a nivel de los ejidos sobre el desmonte de la selva. Esto, obviamente, no elimina la tala ilegal y creación de nuevos mecanizados, pero sí hace de esta una práctica cada vez más riesgosa.²⁷ Por esa razón algunos ejidatarios en Dzibalchén y de otros ejidos expresaron que “ya no quedan terrenos para trabajar.” Por otro lado, es importante señalar que el gasto del desmonte ha aumentado a la par que el precio del diésel; en los cálculos de algunos menonitas para evaluar la ganancia que les procura este tipo de trato, el periodo mínimo de arrendamiento es de tres años (los menonitas hablan de 6 000 pesos por hectárea para desmontar). Sin embargo, son pocos los ejidatarios que están dispuestos, hoy en día, a dar en usufructo su predio por ese periodo sin recibir un pago suplementario por el mayor riesgo que supone el desmonte. Muchos ejidatarios poseen hoy en día, algunas áreas desmontadas creadas por medio de estos arreglos y están satisfechos dándolas en arrendamiento por periodos no mayores al año (varios ejidatarios entrevistados señalaron el temor de perder sus tierras si las otorgan en arrendamiento por un periodo mayor al año) (véase cuadro 2.8).

En un contexto de escasez de los “mecanizados” y alta demanda de tierra por parte de agricultores menonitas, la renta de pequeñas parcelas desmontadas de entre 2 y 5 ha sin colindancia entre sí es cada vez más frecuente. Los precios de las rentas han aumentado desde que más productores foráneos a los ejidos se interesan en las tierras mecanizadas. En 1994 el precio de estas tierras por los dos ciclos agrícolas oscilaba entre los 300 y 400 pesos por hectárea en tanto que, hoy en día, éste es de 2 000 a 2 500 pesos.

²⁷ Es importante señalar que el desmonte de grandes áreas de selva en propiedad ejidal persiste en la zona, destacan los casos arriba expuestos de Chencoh y Xmabén, donde se han desmontado miles de hectáreas. En estos casos, queda claro que existe complicidad de las autoridades responsables locales, municipales, estatales y federales, ya que sin su aquiescencia no sería posible el desmonte.

Cuadro 2.8. Evolución de los tratos ejidales en Hopelchén

<i>Antes de la expansión de monocultivos/de la llegada de menonitas</i>	<i>1993-2006 (durante Procede)*</i>	<i>2006-2017 (post-Procede)</i>
Acceso abierto a las tierras de uso común/monte a todos los vecinos de los ejidos	Arreglos de aparcería entre ejidatarios y menonitas sobre áreas de uso común con monte	Tratos de arrendamiento Tratos de aparcería y mediería Cesiones del derecho agrario
Asignación de parcelas económicas en los mecanizados. Antes de 1990 no registramos transferencias (enajenación, arrendamiento) entre ejidatarios		Enajenación de parcelas certificadas Contratos de usufructo por parte de la Asamblea Ejidal y productos externos al ejido

* El Procede fue realizado en momentos distintos en cada ejido. Por esta razón cada ejido presenta una temporalidad diferente.

Fuente: Información entrevistas de campo, 2014-2017.

*Concentración de las tierras mecanizadas
en manos de productores ejidatarios y menonitas*

La expansión del cultivo de la soya desde 2010 y las sequías registradas, en particular en los años 2012 y 2013, han dinamizado los contratos de arrendamiento de tierras desmontadas en muchos ejidos de Hopelchén. Son frecuentes las historias de ejidatarios que tras una mala cosecha comenzaron a dar en arrendamiento sus tierras mecanizadas. Desde la perspectiva de varios ejidatarios, esta es una tendencia acumulativa y muchas veces sin retorno: una vez que se dan tierras en renta es difícil que el ejidatario vuelva a sembrarlas él mismo. A la par, observamos que algunos grandes productores menonitas y ejidatarios con suficiente capital económico y experiencia en la producción agroindustrial han comenza-

do a acumular tierras mecanizadas por la vía del arrendamiento y, en algunos casos, la compra de parcelas (únicamente ejidatarios empresarios).

Tendencia a la formalización en beneficio de quienes reciben la tierra

La falta de contratos registrados ante el RAN sobre tierras mecanizadas y de uso común impide a los productores que las usufructúan solicitar apoyos de las secretarías de agricultura de los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). De ahí el creciente interés por parte de los menonitas de legalizar los contratos de usufructo o renta sobre tierras ejidales. En algunos ejidos, las asambleas ejidales comienzan a extender actas de usufructo que “legalizan” los contratos de arrendamiento establecidos sobre parcelas no certificadas entre ejidatarios y menonitas a fin de facilitar el acceso a programas como Procampo. En esta misma dirección podemos interpretar el interés de vecinos de los ejidos del municipio por ser reconocidos formalmente como vecindados. Es así que, por ejemplo, en Dzibalchén, entre 2007 y 2014, se registró ante el RAN la entrada de 43 vecindados y 5 ejidatarios. Los vecindamientos se hacen además con el fin de legalizar la posesión de algunos comuneros sobre extensiones mayores a las 2 ha acordadas por la Asamblea Ejidal para ser usufructuadas.

También es cada vez más frecuente que ejidatarios y menonitas recurran a notarios públicos para formalizar tanto los contratos de arrendamiento de tierras ejidales como las cesiones de derechos. En Dzibalchén, por ejemplo, un ejidatario que en ese momento ocupaba el puesto de comisario ejidal realizó en 2016 dos contratos de usufructo por 35 has con dos menonitas que fueron avalados por un notario público de Campeche con el objetivo de que los arrendatarios pudieran acceder a programas de la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (Aserca). En el mismo sentido, de acuerdo con la información de un funcionario de la Secretaría de Agricultura fe-

deral a nivel local, esta secretaría acepta como válidos, para la asignación de programas, los contratos hechos por notarios públicos sobre tierras ejidales, aunque desde la perspectiva de la jurisdicción agraria éstos no tengan validez (Cader, Dzibalchén, entrevista, 17/04/2015).

Perspectiva a futuro: parcelamiento legal post-Procede

A pesar de la resistencia de muchos ejidos a la certificación legal de las “parcelas económicas” y del “uso común ejidal” con Procede, hoy en día existen grupos de ejidatarios en diversos ejidos (Chencoh, Xmabén e Ich-Ek) que promueven la parcelación legal de la totalidad del ejido.

Esta propuesta revela tensiones entre ejidatarios y comuneros asociadas al acceso desigual a los recursos ejidales. Por extraño que resulte, la propuesta de parcelamiento legal en aquellos ejidos que poseen ampliaciones forestales y una gran extensión ejidal resulta igualmente atractiva para aquellos ejidatarios con más control sobre los recursos del ejido (por ejemplo, los ganaderos) que para los menos favorecidos. Los ejidatarios que usufructúan pocas hectáreas de tierra (pero que formalmente les corresponde una mayor cantidad de hectáreas que las usufructuadas) desean la parcelación legal, ya que con ésta esperan obtener dinero mediante el arrendamiento, o incluso la venta, de las parcelas certificadas a otros ejidatarios o menonitas. Por su parte, aquellos ejidatarios que tienen en uso amplias áreas del ejido, hasta cierto punto de manera ilegítima, desean mayor certidumbre jurídica sobre sus posesiones, la cual esperan conseguir por medio de la expedición de certificados parcelarios que además les darán un acceso individualizado a programas gubernamentales de desarrollo rural (Procampo, Aserca, Progan). Más aún, los ejidatarios con mayor capital económico esperan que la parcelación les permita extender su dominio sobre tierras mecanizadas y con cobertura forestal por medio de la compra de parcelas certificadas a otros ejidatarios.

CONCLUSIONES

En Hopelchén existe una gran distancia entre las formas de tenencia (ejidal y privada) y las relaciones de propiedad. Como describimos en detalle a partir del estudio de Dzibalchén, el uso común ejidal que, legalmente es una tenencia colectiva, se encontraba dividido y apropiado de manera permanente y desigual entre los ejidatarios en aquellas áreas de agricultura intensiva. También existía un acceso relativamente abierto a los montes del ejido para los comuneros (campesinos vecinos) en contra de lo establecido por la Ley Agraria. En el mismo sentido, señalamos que la forma de propiedad privada que mantienen los menonitas en sus campos guarda similitudes, en términos de relaciones de propiedad, con una forma de tenencia colectiva, donde es la comunidad, en la figura de sus autoridades, la que establece obligaciones y restricciones en el uso y la transferencia de la tierra por parte de los productores.

En este contexto de desfases entre leyes, normas vernáculas y prácticas sociales en torno a la propiedad, observamos que los tratos agrarios realizados cotidianamente en los ejidos de la región difieren de lo establecido por ley. También identificamos la apropiación de procedimientos legales que permiten superar ciertos candados a la mercantilización de la tierra ejidal establecidos por la Ley Agraria. El caso emblemático de esta apropiación fue la división legal del ejido de Xmabén que desde la perspectiva de ejidatarios y menonitas fue una venta de tierras.

En este contexto, la pregunta que surge es: ¿qué da seguridad a las transferencias de tierra ejidal? En Hopelchén, la seguridad está dada principalmente por las relaciones de confianza entre los ejidatarios mayas y los productores menonitas. El trabajo etnográfico en la región reveló que ambos grupos de actores tienen, por lo general, bien claro qué tipo de acuerdos establecen entre sí y qué recursos legales son útiles para formalizar o validar las transacciones que realizan. La seguridad en las transacciones de tierra también la da el reconocimiento social de la posesión *de facto*, en particular el aval de los vecinos y ejidatarios colindantes de la parcela sujeta

al contrato. La seguridad no está, sin embargo, dada por la máxima autoridad del ejido: la Asamblea General de ejidatarios. En efecto, en Hopelchén, las asambleas generales de ejidatarios tienen nulo control sobre las transacciones que hacen los ejidatarios sobre las tierras de uso común ejidal, en la medida en que no existen libros de registro de éstas. Los presidentes del comisariado ejidal entrevistados desconocían el número de transacciones que existían en su ejido, por lo cual tenían poca capacidad de regulación sobre el precio de arrendamiento de las tierras o sobre las restricciones de uso de las tierras arrendadas. La debilidad de la asamblea como autoridad máxima del ejido en la transferencia de tierras se explica no sólo como el resultado de conflictos y tensiones internas en los ejidos, sino que tiene mucho que ver con el tipo de asesoría que han ofrecido los funcionarios agrarios en la región. De acuerdo con entrevistas y observación en campo, los visitadores agrarios de la PA han promovido y fomentado un ejercicio muy individualizado de la propiedad ejidal que afianza la autoridad *de facto* de los comisarios ejidales, así como los derechos individuales de ejidatarios. En la mayoría de las transacciones realizadas por los ejidos hubo nula o muy poca asesoría legal por parte de los visitadores agrarios de la PA a las asambleas de los ejidos. En este panorama, el avance en la formalización ha ido en la dirección de la jurisdicción civil: los productores que establecen contratos sobre las tierras dedicadas a agroindustria, aseguran su inversión por medio de actas notariadas, las cuales cuentan con amplio reconocimiento por parte de menonitas, ejidatarios y funcionarios agrarios.

En Hopelchén, el patrimonio colectivo que representan las tierras ejidales se está individualizando sin generar mayor beneficio para la comunidad. Los ejidatarios evitan el conflicto y una manera de hacerlo ha sido retraerse al ámbito de lo privado, individualizar el usufructo de la tierra y la ganancia obtenida de su arrendamiento. Así pues, el ejido como corporación de propietarios y tenencia comunal presenta hoy en día muchos problemas en esta región. En términos generales, existe una tendencia por parte de los ejidatarios de no percibir al ejido como una unidad de acción colectiva

cuando se trata de transacciones de tierras. Esta situación no sólo es responsabilidad de los ejidatarios, sino también de los funcionarios agrarios, y revela una falla en las instituciones gubernamentales encargadas del ejido que han perdido de vista su función social, la cual alguna vez fue el principio rector de la propiedad ejidal.

BIBLIOGRAFÍA

- Azuela, A. (2011). "Property in the Post-Post-Revolution: Notes on the Crisis of the Constitutional Idea of Property in Contemporary Mexico". *Texas Law Review*, 89(7, junio): 1915-1942.
- Benda-Beckmann, F. von, K. von Benda-Beckmann y M. Wiber (2006). "The Properties of Property". En F. von Benda-Beckmann, K. von Benda-Beckmann y M. Wiber (eds.), *Changing Properties of Property*. (pp. 1-39). Nueva York / Oxford: Berhahn Books.
- Bouquet, E. (2009). "State-Led Land Reform and Local Institutional Change: Land Titles, Land Markets and Tenure Security in Mexican Communities". *World Development*, 37(8): 1390-1399.
- Bouquet, E. (1996). "La tierra ejidal en México: ¿mercancía u objeto social?" *Estudios Agrarios*, (5): 79-104, <<http://www.pa.gob.mx/publica/pa070506.htm>> (consultado el 4 de octubre de 2013).
- Congost, R. (2007). *Tierras, leyes, historia. Estudios sobre la gran obra de la propiedad*. Barcelona: Crítica.
- Dangla, P. T. (2014). *Agriculturas mayas y menonitas en Hopelchén (Campeche Península de Yucatán). Diferenciación de los sistemas de producción y coexistencia*. Tesis de licenciatura en Ingeniería Agrónoma. Montpellier: SupAgro.
- De la Peña, M. (1942). *Campeche económico*, tomo I. México: Gobierno del Estado de Campeche.
- Echanove, F. (2016). "La expansión del cultivo de la soja en Campeche, México: problemática y perspectivas". *Anales de Geografía*, 36(1): 49-69.

- Ellis, E. A. *et al.* (2017). "Private Property and Mennonites are Major Drivers of Forest Cover Loss in Central Yucatan Peninsula, Mexico". *Land Use Policy*, 69: 474-484.
- Gabbert, W. (2004). *Becoming Maya: Ethnicity and Social Inequality in Yucatán since 1500*. Tucson: University of Arizona Press.
- Global Anabaptist Mennonite Encyclopedia Online (s.f.). "Campeche Colonies", <[http://gameo.org/index.php?title=Campeche_Colonies_\(Campeche,_Mexico\)&oldid=86490](http://gameo.org/index.php?title=Campeche_Colonies_(Campeche,_Mexico)&oldid=86490)> (consultado el 15 de octubre de 2014).
- Gómez González, I. (2016). "Alianza sellada con miel: apicultores mayas de la Península de Yucatán versus soya transgénica en la última selva mexicana". *Estudios Críticos del Desarrollo*, VI(11): 171-190.
- Hann, C. M. (1998). "Introduction: The Embeddedness of Property". En C. M. Hann (ed.). *Property Relations. Renewing the Anthropological Tradition*. (pp. 1-47). Cambridge: Cambridge University Press.
- Léonard, E. y E. Velázquez (2010). "Citoyenneté locale et réappropriation du changement légal au Mexique. Une analyse des conflits autour des transferts fonciers à Soteapan, Veracruz". En J. P. Jacob y P. Y. Le Meur (eds.). *Politique de la terre et de l'appartenance. Droits fonciers et citoyenneté locale dans les sociétés du Sud*. (pp. 61-94). París: Karthala.
- Léonard, E., A. Quesnel y E. Velázquez (eds.) (2003). *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*. México: CIESAS / IRD / Porrúa.
- Ley Agraria (1992). Publicada en Diario Oficial de la Federación, 26 de febrero. México: SRA, <www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/ref/lagra_LAgra_orig_26feb92_ima.pdf> (consultado el 3 de octubre de 2019).
- Llanes, G. (2001). *Diagnóstico y planeación para el desarrollo sustentable en Los Chenes, Campeche*. Tesis de licenciatura en Ciencias Antropológicas. Mérida: Universidad Autónoma de Yucatán.
- Mauss, M. (2009). *Ensayo sobre el don. Forma y función del intercambio en las sociedades arcaicas*. Madrid: Katz Editores.

- Morales, C. (2004). "Identidad y modernización agrícola en Los Chenes, Campeche, México". *Perspectivas Latinoamericanas*, (1): 123-143.
- Nuijten, M. (2003). "Illegal Practices and the Re-Enchantment of Governmental Techniques. Land and the Law in Mexico". *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 35(48): 183-193.
- Pérez Castañeda, J. (2002). *El nuevo sistema de propiedad agraria en México*. México: Palabra en Vuelo (Textos y Contextos).
- Ramayo, T. (1996). *Los mayas pacíficos de Campeche, Campeche*. México: Universidad Autónoma de Campeche.
- Robles, H. (2010). "El caso de México". En F. Soto y S. Gómez (eds.). *Dinámicas de mercado de la tierra en América Latina. Concentración y extranjerización*. Roma: FAO.
- Schüren, U. (2005). "¿Tierras para quien las trabaje? Cambios políticos y reforma agraria en una zona fronteriza de México". En N. Böttcher, L. Galaor y B. Hausberger (eds.). *Los buenos, los malos, los feos. Poder y resistencia en América Latina*. (pp. 105-131). Madrid / Fráncfort del Meno: Iberoamericana / Vervuert.
- Schüren, U. (2004). "La política neoliberal en el campo mexicano: el caso de los Chenes". En G. Maihold (comp.). *Las modernidades en México. Espacios, procesos, trayectorias*. (pp. 239-257). México: Porrúa / Adalaf / IAI.
- Schüren, U. (2003). "Reconceptualizaing the Post-peasantry: Households Strategies in Mexican Ejidos". *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, (75): 47-63.
- Schüren, U. (2001). "Economic Strategies of Rural Producers: A Comparison of Ejido and Mennonite Agriculture". En A. Zoomers (ed.). *Land and Sustainable Livelihood in Latin America*. (pp. 208-228). The Netherlands: KIT Publishers.
- Servicio de Información Agropecuaria y Pesquera (SIAP), <<http://www.sagarpa.gob.mx/quienesomos/datosabiertos/siap/paginas/estadistica.apxsx>>.
- Taylor Hansen, L. (2005). "Las migraciones menonitas al norte de México entre 1922 y 1940". *Migraciones Internacionales*, 3(1): 5-31.

- Torres-Mazuera, G. (2018). “Nosotros decimos Má: la lucha contra la soya transgénica y la rearticulación de la identidad Maya en la Península de Yucatán”. *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, 23(2): 262-280.
- Torres-Mazuera, G. (2016). *La común anomalía del ejido posrevolucionario. Mercantilización de la tierra y disonancias normativas en el sur de Yucatán*. México: CIESAS (La Casa Chata).
- Torres-Mazuera, G. (2015). “Las consecuencias ocultas de la enajenación de tierras ejidales: proliferación de disonancias normativas”. *Desacatos*, (49): 150-167.
- Torres-Mazuera, G. (2014). “La flexibilidad y rigidez del ejido como forma de tenencia de la tierra”. *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, 35(139): 257-279.
- Ugalde, V. (2012). “Controversias por el territorio en el derecho agrario”. En C. Salazar (coord.). *Irregular. Suelos y mercado en América Latina*. (pp. 307-335). México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.
- Vadillo, C. (2001). *Los chicleros en la región de Laguna de Términos. Campeche 1890-1947*. México: Universidad Autónoma del Carmen.
- Verdery, K. (1999). “Fuzzy Property: Rights, Power and Identity in Transylvania’s Decollectivization”. En K. Verdery y M. Burawoy (eds.). *Uncertain Transition: Ethnographies of Change in the Postsocialist World*. (pp. 53-82). Oxford: Rowman and Littlefield Publishers.
- Verdery, K. (2003). *The Vanishing Hectare. Property and Value in Postsocialist Transylvania*. Ithaca: Cornell University Press.

Archivos y documentos consultados

- Archivo General Agrario (AGA). Carpetas básicas, diversos ejidos de Hopelchén, México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010*. Aguascalientes: Inegi.