

**CAMBIO Y CONTINUIDAD EN LOS DERECHOS DE PROPIEDAD SOBRE
LAS TIERRAS EJIDALES EN MEXICO**
Discutiendo los efectos de la reforma al Artículo 27 Constitucional

Cristina Rentería Garita
IESA-CSIC

**Programa de Doctorado en Ciencias y Tecnologías Agrarias, Alimentarias, de los
Recursos Naturales y del Desarrollo Rural, Universidad de Córdoba.**

Resumen: Los derechos sobre la tierra se enmarcan en el paradigma de los derechos de propiedad. El concepto de “baraja de derechos” es una herramienta útil para el análisis de estas cuestiones. El modelo de Payne (2004) tipifica los distintos derechos que un titular puede poseer sobre un bien. En el caso mexicano, la aplicación de esta metodología debe realizarse teniendo en cuenta los contextos políticos y económicos que dieron lugar a los diversos regímenes de propiedad de la tierra, desde la reforma agraria (1915) hasta la reforma del Art. 27 de la Constitución (1992). Durante ese periodo, los derechos sobre las tierras ejidales fueron configurándose jurídicamente, pasando de una etapa inicial, en la que predominaba el principio revolucionario del derecho de propiedad social en torno al *ejido*, a otra final, en la que, en un contexto de liberalización, se impone el derecho individual y el campesino adquiere el dominio pleno sobre la tierra. La diversidad de las situaciones locales en México hace que los estudios de casos adquieran gran importancia para comprender la complejidad de dicho proceso así como de los cambios producidos en la “baraja de derechos” sobre las tierras ejidales. En este artículo se describe este proceso de cambio y propone nuevas líneas de investigación para abordar el estudio de estos temas, sugiriendo el ámbito local y la perspectiva comparada.

Palabras clave: *Ejido*, baraja de derechos, derechos sobre la tierra, dominio pleno.

**CHANGE AND CONTINUITY IN THE PROPERTY RIGHTS OF EJIDAL
LANDS IN MEXICO**
Discussing the effects of the Article 27 Constitutional reform

Summary: Land rights are framed into the property rights paradigm. The *bundle of rights* concept is a useful tool for the analysis of these issues. Payne's model (2004) defines the different rights that a holder may hold over an asset. In the Mexican case, the application of this methodology must be understood into the economic and political contexts which caused different land schemes from land reform (1915) to the Art. 27 Constitutional reform (1992). During that period of time, communal land rights were legally configured. They changed from an early stage dominated by the revolutionary principle of social ownership around the *ejido*, and got into a final one in the liberalization context, which imposed individual rights. So, peasants acquired full ownership of land. The diversity of local situations in Mexico makes study cases very important to understand the complexity of this process; also, to understand changes in the *bundle of rights* of the *ejido* lands. This article describes this process of change and

suggests new research lines for the study of these issues, suggesting local and comparative perspective.

Key words: *Ejido*, bundle of rights, land rights, full domain.

Introducción

El régimen de propiedad privada es una institución típica de las sociedades de economía liberal, derivando de ella los derechos sobre la tierra y demás bienes inmuebles. Una correcta comprensión del significado de estos derechos en cada país, exige analizar el contexto social, político y económico, con objeto de ver cómo se ha ido configurando la estructura de la propiedad.

En el caso de México, el régimen de propiedad de la tierra es un tema crucial para comprender la historia de este país, ya que en torno a este tema ha girado la vida política y social desde la Revolución (1910-1912) hasta la reforma del Art. 27 constitucional en 1992. De hecho, la reforma agraria creó las bases de la especial relación que ha mantenido, durante más de setenta años, el Estado postrevolucionario mexicano con la población rural, una relación construida sobre la dotación de tierras y la creación de *ejidos*.

El *ejido* fue la figura jurídica central de la reforma agraria mexicana, ya que, en torno a ella, se organizó la dotación de tierras a la población campesina y su posterior explotación con fines agrícolas. A diferencia de otras reformas agrarias ocurridas por aquellos años en el continente europeo e inspiradas en el reparto individual de la tierra a los campesinos, la novedad de la reforma mexicana consistió en que el principio rector fue la propiedad social de la tierra. La dotación de tierras no se realizaba a título individual a cada familia campesina, sino que el Estado las concedía al *ejido*, un tipo de organización económica, política y social en la que la población de una determinada comunidad tenía que integrarse si quería ser beneficiaria de la concesión. Sólo a través del *ejido* los campesinos podían explotar individualmente la tierra en el lote que le asignaban la Secretaría de la Reforma Agraria. Con la finalidad de hacer efectivo el funcionamiento del sistema ejidal, el Estado mexicano dotó a los *ejidos* de una singular estructura organizativa interna, encargada de garantizar la prestación de servicios a los ejidatarios y de gestionar sus actividades productivas (fundamentalmente agrícolas). Asimismo, creó a nivel externo una estructura administrativa específica para regular la relación de los poderes públicos con los representantes ejidales. En ese sistema, tanto las élites políticas locales del Partido Revolucionario Institucional (PRI), como los dirigentes de la Confederación Nacional Campesina (CNC), actuaban de intermediarios, siendo los pilares de una estructura clientelar que perduró hasta la reforma del Art. 27 de la Constitución en 1992.

Dicha reforma dio por finalizada la reforma agraria, permitió la liberalización de los ejidos y facilitó el acceso individualizado de los campesinos a la propiedad de las tierras que habían estado explotando durante varias décadas en el régimen propiedad social. Dentro del incipiente proceso de liberalización de la economía mexicana, la reforma del Art. 27 tenía entre sus objetivos aumentar la eficiencia productiva de la agricultura, ya que se pensaba que, privatizando las tierras ejidales, los campesinos podrían desarrollar

con mayor autonomía el aprovechamiento agrícola de sus parcelas en función de las demandas del mercado.

Sin embargo, la realidad fue más compleja, ya que cada *ejido* era un caso particular, habiéndose generado una dinámica propia y formas también singulares de organizar la producción en las tierras ejidales en cada municipio rural. Esa diversidad aumentó aún más con la crisis de la agricultura mexicana iniciada en la década de 1980, ya que, si bien deterioró el valor de la tierra como medio de producción, incrementó su valor de cambio, haciendo que en muchos *ejidos* se desarrollaran transacciones de tierras que, contraviniendo la legalidad vigente, incluían la venta o el arrendamiento de parcelas.

Sea como fuere, lo cierto es que, en el marco de esa dinámica a nivel de cada *ejido*, los campesinos ejidatarios comenzaron a ejercer derechos similares a los de los propietarios privados, ampliando así los que tenían legalmente asignados. Por eso, más allá de la solemne justificación política de la reforma del Art. 27, dicha reforma vino a legalizar *de jure* la ampliación de la *baraja de derechos* que los propios ejidatarios estaban ya ejerciendo *de facto* en el campo mexicano (Bouquet, 1996).

El objetivo de este trabajo es describir los cambios experimentados en los *ejidos* antes de la reforma del Art. 27 y valorar de un modo general los efectos reales de dicha reforma. Para ello se utiliza el concepto “baraja de derechos” y, a partir de la metodología de Payne (2004) para Hábitat Internacional, se analiza el cambio experimentado en los derechos de los ejidatarios antes y después de la reforma de 1992. Se hace un análisis comparado del Art. 27 de las constituciones de 1917 y 1992, donde se establecen las dos barajas de derechos sobre la propiedad de la tierra en México.

Asimismo, este trabajo pretende ofrecer al lector una panorámica general de la situación actual de las tierras ejidales después de haber transcurrido veinte años desde la reforma del Art. 27 constitucional. En concreto, se analizan los efectos de la ampliación de la “baraja de derechos” propiciados por esa reforma, y se ofrecen algunos datos cuantitativos. Finalmente, se discuten las conclusiones de algunos trabajos que, desde una perspectiva general, han estudiado el cambio del régimen de tenencia de la tierra en México, y se proponen nuevas líneas de investigación con objeto de abordar estos temas desde una perspectiva comparada que permita sacar a la luz las específicas situaciones locales.

En este sentido, creemos que los estudios a nivel local son necesarios para valorar los efectos del proceso de privatización de las tierras ejidales propiciado por la reforma del Art. 27. Recuperado el dominio pleno sobre la tierra, las estrategias campesinas han dependido de los contextos locales, tendiendo en unos casos a continuar con el desarrollo de la actividad agraria, o haciendo uso, en otros casos, de su propiedad para destinarla a otra finalidad (por ejemplo, su venta aprovechando las necesidades de expansión de las ciudades).

CONCEPTO Y METODOS

El concepto de *baraja de derechos*

En los últimos años, la fuerte competencia por los recursos naturales en todo el mundo, la transformación de las zonas rurales y los procesos de expansión urbana, así como la

aparición de nuevos recursos susceptibles de apropiación (por ejemplo, los relacionados con la propiedad intelectual y con la actividad creadora en formatos digitales), han hecho que el tema de los derechos de propiedad vuelva a ocupar un lugar preferente en la agenda social y política.

Como señala Payne (2004:169), los derechos de propiedad son delimitaciones legales de lo que está permitido o no hacer con un bien, por lo que sólo se poseen los derechos socialmente reconocidos y recogidos en la legislación correspondiente (Alchian y Demsetz, 1973: 17). Tales derechos están vinculados en cada país a contextos políticos concretos, y funcionan en el marco de un determinado sistema institucional. Pueden distinguirse tres tipos de instituciones que regulan el ejercicio de dichos derechos: i) los principios de orden constitucional; ii) las leyes, decretos y demás normas jurídicas reguladoras de las relaciones contractuales, y iii) los códigos y normas sociales que guían el comportamiento de los ciudadanos (Feder y Feeny, 1991: 137). Los derechos cambian conforme se producen cambios en las relaciones económicas y políticas, por lo que tienen una dimensión temporal (Ibidem: 137-138).

En lo que se refiere a los derechos de propiedad sobre la tierra, la doctrina jurídica define cuatro tipos ideales. El primer tipo es el de *acceso libre*, según el cual no hay asignación de derechos a un determinado sujeto y, por tanto, no se limita el uso y disfrute de un determinado bien inmueble por el conjunto de la población. El segundo tipo ideal es el de *propiedad comunal*, en el que los derechos se asignan de forma exclusiva a un grupo determinado de individuos. El tercero es la *propiedad privada*, según la cual los derechos son asignados a un individuo que los ejerce como titular. Finalmente, hay un cuarto tipo ideal, la *propiedad estatal* en la que el titular del bien es el sector público (en sus diversos ámbitos territoriales: estatal, regional, local,...) (Feder y Feeny, 1991: 137).

Estos tipos ideales se manifiestan en la práctica de manera más compleja, de modo que pueden presentarse de forma combinada sobre un mismo bien. Por ejemplo, es frecuente que una determinada superficie de tierra esté afectada por un derecho de naturaleza privada, pero al mismo tiempo tenga una servidumbre de paso para permitir el libre acceso del ganado de otro vecino, o tenga limitado, por decisión de los poderes públicos, el ejercicio de determinadas actividades. Ocurre también en algunos países como es el caso de las tierras ejidales en México, que la tierra sea propiedad del Estado, pero que los derechos de uso y disfrute hayan sido transferidos a los ciudadanos. Cuando los derechos de uso y disfrute sobre un bien son transferibles de unos titulares a otros, y son garantizados mediante contratos de larga duración (por ejemplo, 99 años), puede decirse que acaban siendo asimilados al derecho pleno de propiedad (Ibidem, 1991: 137).

La metodología de Payne para la tipificación de los derechos de propiedad

La metodología desarrollada por Payne (2004) para Hábitat Internacional toma como base la experiencia de 16 países, donde se revisaron los cambios en los sistemas de tenencia en un contexto de mercado del suelo para vivienda. El modelo identifica la variedad y distribución de las categorías de tenencia de la tierra, ya sean estatutaria, consuetudinaria o informal. Además, el modelo identifica los niveles de seguridad jurídica previstos por cada uno ellos, así como los distintos derechos de propiedad asociados. Payne parte de la premisa de que los sistemas de tenencia de la tierra forman

un *continuo* de categorías de derechos sobre un determinado bien inmueble y de que los poderes públicos necesitan reconocerlas para poder llevar a cabo sus correspondientes políticas (en este caso, las políticas de vivienda).

Dada la diversidad de situaciones, Payne señala que puede darse la situación de que sobre un mismo bien su titular tenga un alto nivel de seguridad jurídica en el derecho de tenencia, pero sólo pueda ejercer un conjunto restringido de derechos. También contempla la posibilidad de que el derecho de tenencia sea de bajo nivel de seguridad, pero su titular disponga de una amplia gama de derechos sobre el bien (uso, disfrute, transferencia, obtención de beneficios monetarios,...). Por ello, Payne señala que, para comprender la diversidad de situaciones a nivel local, es necesario distinguir entre el régimen de tenencia y los derechos asociados a la propiedad, de modo que una política pueda definir sus objetivos en función de que pretenda aumentar o no el nivel de seguridad del régimen de tenencia sobre un bien, o de que persiga ampliar o restringir la gama (baraja) de derechos a ejercer por sus titulares (Payne, 2004: 168-169).

Aunque el modelo de Payne está pensado para analizar los derechos de propiedad en un contexto urbano, es útil para ordenar la baraja de derechos de propiedad en las tierras ejidales, de acuerdo con la siguiente secuencia. Se ha de comenzar por identificar la gama completa de regímenes de tenencia: formales, informales, no autorizados, legales, semilegales, consuetudinarias o religiosas (como en el caso de la ley islámica). A continuación, recomienda Payne estimar la proporción total de bienes que se encuentran bajo cada régimen de tenencia (indicada en el ancho de la columna de la Tabla I). Posteriormente, se ha de estimar el grado de seguridad que se tiene de facto sobre la tierra en cada régimen de tenencia, siendo lo más probable que en ninguno exista seguridad absoluta, ya que, por lo general, el Estado suele reservarse el derecho de dominio eminente, o el derecho a adquirir tierras o propiedades para fines públicos (derecho de expropiación).

Una vez cumplimentada esa fase, Payne sugiere elaborar una lista de derechos específicos asociados a la propiedad, tales como el derecho a ocupar, usar y disfrutar del bien, el derecho a restringir el acceso de terceras personas, el derecho a comprar, enajenar o transmitir, el derecho a explotar económicamente el bien, el derecho a arrendarlo o a beneficiarse de cualquier aumento monetario en el valor de la propiedad, el derecho a utilizarlo como garantía para acceder a servicios o recibir créditos bancarios. Payne señala que esta lista sólo es abierta para que puedan incluirse en ella todos los derechos aplicables en los niveles locales. Una vez identificados todos los derechos asociados a la propiedad de un bien, deben diferenciarse entre los que son reconocidos legalmente y los que realmente se aplican en la práctica, según los diversos contextos sociales, culturales y étnicos. Finalmente, deben identificarse las responsabilidades y obligaciones vinculadas a cada derecho, ya que ello puede afectar a la seguridad y al valor de las diferentes formas de tenencia y los derechos de propiedad. Payne sugiere también conocer si los derechos están disponibles únicamente a los hombres, a las mujeres o a ambos sexos.

Tabla I
Modelo de Payne sobre la tenencia de la tierra y los derechos de propiedad

Proportion of each category to the total stock (indicative)

0% ←-----→ 100%

High security										
Degree of security										
Low security										
Tenure category										
	Pavement dweller	Squatter tenant (Partial Possession)	Squatter 'owner'	Tenant in unauthorised subdivision	Urban legalisation	Owner in unauthorised subdivision (Declaration of possession)	Legal owner Unauthorised construction	Tenant with contract	Lease-holder	Free-holder
Property rights										
Occupy/use/enjoy	/*	\								
Restrict										
Dispose, buy, inherit		\								
Develop/improve				X*						
Cultivate/produce										
Sublet										
Sublet and fix rent					\				/*	
Pecuniary			*							
To access services									X	
To access formal credit									X	
To enforce										

Key
 \ Rights available to men only
 / Rights available to women only
 X Rights available equally to men and women
 • Conditional rights or variations between contexts – (explain in the text)

Fuente: Payne (2004).

La matriz de Payne (ver Tabla I) requiere algunos ajustes si se quiere aplicar al análisis de la baraja de derechos en las tierras ejidales, donde la diversidad de situaciones es bastante alta. Aunque creemos que dicho análisis debería hacerse con trabajos de campo, regionales o territoriales, nuestro trabajo se basa sólo en la utilización de información secundaria de carácter nacional, como el Art. 27 constitucional (tal como está recogido en la Constitución de 1917 y en la de 1992) y las normativas legales que lo desarrollan (la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 y la Nueva Ley Agraria de 1992).

Con objeto de contextualizar el marco en que se elabora la baraja de derechos sobre las tierras ejidales durante la reforma agraria postrevolucionaria y su posterior modificación tras la reforma del Art. 27 de la Constitución, el siguiente apartado se dedica a analizar los elementos más significativos del proceso de cambio político y social experimentado en México en el periodo de setenta años que transcurre desde el comienzo de la reforma agraria de en 1915 hasta su definitiva clausura en 1992.

EL CONTEXTO SOCIAL Y POLITICO

Revolución, reforma agraria y reparto de tierras (1915-1930)

El modelo ejidal que se instauró con la reforma agraria en el marco de la revolución mexicana tuvo sus antecedentes en el proceso desamortizador impulsado por la Ley Lerdo en 1855. Dicho proceso permitió al Estado mexicano desamortizar y expropiar los bienes de manos muertas en poder de la Iglesia y de las corporaciones municipales, vendiéndolos posteriormente a particulares y creando así las bases del sistema de propiedad privada de la tierra en México. Aunque estaban excluidas del proceso de desamortización las tierras de uso común (donde se incluían las conocidas como *ejidos*), la realidad fue que, en la mayoría de los municipios, dichos bienes fueron también desamortizados y privatizados, en una interpretación cuando menos laxa de la citada Ley Lerdo. Ello dio lugar a litigios y a controversias jurídicas sobre el origen legal de esas propiedades, creando el caldo de cultivo para el proceso de restitución que sesenta años más tarde emprendería la Revolución.

La importancia social y económica de la Ley Lerdo radica en que abrió el proceso de liberalización de la tierra en México impulsando, con su privatización, una dinámica de concentración fundiaria en torno a la figura de la *hacienda*, que alcanzaría su máximo esplendor durante el largo periodo de mandato presidencial de Porfirio Díaz, conocido como *porfiriato* (1877-1911). El proceso de concentración de la tierra era tal, que, en 1910, el 95% de los campesinos estaban desposeídos de ella (Monjarás-Ruíz, 1980: 235).

La Revolución Mexicana (1910-1920) provocó la caída del *porfiriato*, convirtiéndose el tema del reparto de la tierra, ya sea mediante dotación o restitución, en la bandera de lucha del campesinado y su nexos de unión con las fuerzas revolucionarias.

El Plan de Ayala (1911) otorgó restituciones inmediatas y definitivas de tierras a los poblados que comprobaran su propiedad o establecieran su necesidad de tierra. Aunque el Plan de Ayala fue pionero en las ideas agrarias, algunos analistas consideran que la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 fue realmente el detonante de la reforma agraria al legalizar las dotaciones provisionales de tierra (no definitivas como en el Plan de Ayala) hechas por los gobernadores de los estados o por los militares constitucionalistas a los campesinos, siempre que se sujetaran a la aprobación del presidente de la República. La Ley fue reformada en septiembre de 1916, haciendo las dotaciones definitivas y no provisionales (Walsh, 1980: 134).

La Constitución de 1917 delineó la construcción del nuevo Estado posrevolucionario y definió al Ejecutivo como la máxima institución política de la nación. Estableció la reforma agraria como distribución de la tierra en base no al principio de propiedad privada, sino de propiedad social, tutelada por el Estado, y organizó un nuevo régimen comunal de tenencia de la tierra, recuperando el viejo término de *ejido*, aunque con funciones y significado distintos del que habían tenido históricamente las tierras ejidales.

En el Art. 27 constitucional se recogieron los principios de la reforma agraria dándole de este modo el máximo rango jurídico. Declaró que las tierras, aguas y demás recursos naturales eran propiedad de la nación mexicana e invistió al Estado con los derechos y

facultades necesarias para establecer el interés público de tales recursos y para ordenar su gestión y explotación. Entre esos derechos, el Estado se atribuía el de dotar de tierra a los núcleos de población que no los tuvieran o los tuvieran en cantidad insuficiente, así como el de restituir a la población aquellas tierras que hubieran sido privatizadas de forma ilegal durante la aplicación de la Ley Lerdo (1855). Asimismo, el Art. 27 reconocía dos tipos de propiedad social sobre la tierra: la de los *ejidos* (con la figura del *ejidatario*) y la de las *comunidades* (con la figura del *comunero* asociada a ella)¹. Finalmente, creaba un sistema público para administrar y controlar las acciones en materia de reforma agraria (Siembieda, 1996: 371; Art. 27, XI a-e).

A partir de entonces, el Art. 27 constitucional se convertiría en el pilar de las relaciones entre el Estado y el sector rural, y sobre su base se estableció uno de los paradigmas políticos del Estado postrevolucionario: el reparto y la tenencia de la tierra. De este modo, se elaboró una nueva “baraja de derechos” sobre la tierra en México, baraja cuyo contenido fue modificándose conforme cambiaban los acontecimientos políticos y económicos, y a medida que se alteraba el lugar de la agricultura en la economía nacional.

Evolución del sistema agrícola mexicano (1930-1990)

Hasta el comienzo de la década de 1930, las *haciendas* aún representaban el 80% del territorio mexicano y seguían siendo elementos fundamentales del modelo de crecimiento de la economía agrícola nacional. Ello explica que el impacto de la reforma agraria fuera pequeño, y que su aplicación se limitara en esa etapa inicial a zonas periféricas o áreas afectadas por conflictos provocados por las movilizaciones campesinas (Esteva, 1994: 12). A partir de la caída de la demanda de Estados Unidos provocada por la crisis del 1929, las *haciendas* perderían gran parte de su importancia económica (Martínez, 1983: 27-28, 30) propiciándose con ello el avance de la reforma agraria en áreas adonde no había llegado.

Así, mientras que 1930 sólo se registraron 42 dotaciones de tierra y 11.738 beneficiarios (INEGI, 1999), durante el período 1936-1940 (presidencia de Lázaro Cárdenas) se produjo el mayor reparto agrario en la historia mexicana: 10.975 dotaciones y 728.847 beneficiarios (INEGI, 1999). La localización mayoritaria de las dotaciones fue en el norte y el sureste: el desierto y el trópico húmedo. En los estados de extensas propiedades y haciendas como Nuevo León, Tamaulipas, Hidalgo, Nayarit, Sinaloa, Baja California Norte, Chiapas, Yucatán, Quintan Roo, Campeche y Tabasco se resolvieron positivamente casi la totalidad de las solicitudes de tierra (Walsh, 1980: 143). Paralelamente, se fue modernizando la agricultura mexicana, a cargo de las haciendas fraccionadas y convertidas en empresas agrícolas (González, 2009: 185).

En el período 1945-1965, la economía de México alcanzó altos niveles de crecimiento (más del 5% anual), hasta el punto de ser denominada *el milagro mexicano*. El impulso de la industria favoreció el desarrollo del mercado interno en el marco de la política de *sustitución de importaciones*. El nuevo sector de medianos propietarios agrícolas

¹ La diferencia entre *ejido* y *comunidad* radica en el reconocimiento de la dotación. El *ejido* (en su acepción postrevolucionaria) es resultado de la dotación de tierra que se hace en el marco de la reforma agraria, mientras que la *comunidad* es resultado de la restitución de un determinado lote de tierra que la población había utilizado de forma comunitaria y que había sido expoliado durante el *porfiriato*.

propiciado por la reforma agraria (sobre todo, en el norte del país) contó con el apoyo del Estado para adquirir maquinaria y poner en regadío sus explotaciones, uniéndose así al proceso de modernización ya iniciado en las *haciendas*. Se generó una agricultura dual en México: de un lado, un sector minoritario (20% de los productores mexicanos), pero modernizado, de grandes y medianas explotaciones agrarias, muchas de ellas de regadío, orientadas a la exportación, y de otro, un sector campesino mayoritario (80% de los productores) formado sobre todo por los *ejidos*, tecnológicamente atrasado y orientado a la producción de alimentos básicos (maíz y frijol) de secano (Martínez, 1983: 28). Precisamente en torno a los *ejidos* descansaba las bases del *corporativismo*, un sistema clientelar formado por las distintas organizaciones locales del PRI y la CNC, a través de la cual los ejidatarios eran escuchados en sus demandas a cambio de darle apoyo electoral al partido gobernante².

En ese periodo 1945-1965, la reforma agraria continuó con el reparto de tierras, si bien ya de forma algo ralentizada: 9.832 dotaciones y 454.532 beneficiarios (INEGI, 1999). Diversos factores se han propuesto para explicar ese descenso en la intensidad de la reforma agraria (Walsh, 1980: 146-147): una postura política o personal de los presidentes ante la Reforma Agraria; el hecho de que cada vez hubiera menos tierra para repartir tras las grandes dotaciones que se hicieron en el periodo de Cárdenas; la influencia de los intereses ganaderos asentados en las zonas del Norte y su resistencia al fraccionamiento de las *haciendas* (de hecho, los grandes latifundios ganaderos no se fraccionaron hasta finales del 1960 y principios de 1970); la menor presión sobre la tierra de la población campesina al encontrar mejores salidas fuera de la agricultura o a través de la emigración a los Estados Unidos.

Superada la primera mitad de los años sesenta, la economía mexicana avanzaba a buen ritmo de crecimiento, gracias al proceso de urbanización del país y al intenso éxodo rural (campo-ciudad). La inversión y el gasto público en el sector agropecuario se incrementaron en un 16,4%, a la par que continuó el reparto agrario (4.420 dotaciones y 278.214 beneficiarios) (INEGI, 1999). Sin embargo, esa etapa de bonanza económica no se aprovechó con políticas adecuadas que hubieran podido reducir las diferencias de capacidades tecnológicas entre los diversos tipos de explotaciones agrarias, con lo que gran parte del sector ejidal quedó estancado sin lograr aumentar su productividad.

En los años ochenta, la crisis del petróleo (1982) dio por finalizada la etapa del *milagro mexicano*, produciéndose una progresiva retirada del Estado en el marco de los planes de ajuste estructural impuestos por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Se redujeron los apoyos a la agricultura (pasando del 16,6% en 1980 al 7,8% en 1989), y las políticas públicas se concentraron en la liberalización del comercio, la desregulación económica y la privatización de las agencias que operaban en el sector rural. En el sexenio 1982-1988 bajaron los subsidios y se restringió el crédito.

En ese contexto, el patrón de consumo internacional favoreció la producción de frutas y hortalizas, y muchos pequeños productores de granos básicos, ante la pérdida de apoyos públicos, se vieron abocados a abandonar su actividad (Escalante et al., 2007). En esa década de los años 80, continuó la reforma agraria con el reparto de 3.565 dotaciones de tierras a 248.486 beneficiarios, datos muy similares a los registrados en el período anterior (INEGI, 1999), si bien se comenzó a introducir cambios en el sistema de

² Este sistema está ampliamente documentado en la bibliografía sobre corporativismo agrario y sistema político mexicano. Para más información ver Rojas (1995) o Herrera-Tapia *et al.* (2009).

reparto y en el modelo de explotaciones. Asimismo, fue preparándose el terreno para la futura liberalización de las tierras ejidales (Walsh, 1980: 131, 145), al crearse el Catastro Rural y el programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra (1982), con la justificación de que era necesario dar seguridad jurídica tanto a los *ejidos* y *comunidades*, como a los propietarios privados (Del Rey, 2005).

Finalmente, al comienzo de los años 90, y ante la inminente firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), se realizaron los cambios que condujeron al cierre definitivo de la reforma agraria mexicana, a saber: la reforma del Art. 27 constitucional en 1992 y la aprobación de la Nueva Ley Agraria. El discurso oficial señalaba que con tales cambios se perseguía, de un lado, modernizar el sector más atrasado de la agricultura mexicana (es decir, los *ejidos*) impulsando su asociación con otros agentes económicos, y, de otro, dinamizar el mercado de tierras permitiendo el acceso de los ejidatarios a la plena propiedad de las tierras ejidales.

EVOLUCION DE LA BARAJA DE DERECHOS EN LAS TIERRAS EJIDALES

Bases de la construcción de los derechos del ejido y de los ejidatarios

Anteriormente a la Revolución, la palabra *ejido* se refería a las tierras comunales que se encontraban a la salida de los pueblos y que servían para el uso común de los vecinos (cría de ganado, recolección de madera, instalación de colmenas, vertederos de basura,...), actuando en muchos casos como reserva territorial para una posible expansión urbana del municipio. Sin embargo, en el México postrevolucionario el término ejido adquirió un nuevo significado y desempeñó nuevas funciones. La dotación de tierras a los núcleos de población (que justificaran su necesidad) no se hacía de forma individual, sino comunitaria, exigiendo que los beneficiarios se agruparan en ejidos cuya actividad debía orientarse hacia la producción agrícola. La tierra era concedida, por tanto, a la comunidad organizada en el correspondiente ejido, y sus autoridades representativas eran las encargadas de distribuirla en lotes para explotación individualizada por parte de los ejidatarios (Ley Federal de Reforma Agraria (LFRA), 1971: Art. 51).

El núcleo de población ejidal, el ejido, contaba con personalidad jurídica y sus bienes eran inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles. Bajo ninguna razón podían enajenarse, cederse, transmitirse arrendarse, hipotecarse o gravarse. Operaciones, arreglos, actos o contratos ejecutados en contravención a esto, tenían el carácter de *inexistentes* (LFRA, 1971: Art. 52).

Cada ejido debía destinar una parte del terreno para asentamiento humano, otra para uso común y otra para ser explotada individualmente con fines agrícolas por los ejidatarios. El ejidatario, antes de morir o cuando fuera incapaz de trabajar la tierra, tenía la facultad de designar sucesor en sus derechos ejidales a uno de los hijos u a otro familiar. El traspaso era reconocido por las autoridades ejidales, que otorgaban al sucesor el estatus social de ejidatario, entre cuyos deberes estaba el de trabajar la tierra personalmente o con su familia. Si dejaba de hacerlo durante dos años consecutivos o dejaba de cumplir con sus obligaciones para la comunidad (como servicios comunales o pago de cuotas), se le retiraba la calidad de ejidatario, y sus derechos le eran removidos. Así, la condición de ejidatario no sólo era un título legal, sino que se convertía en una situación íntimamente relacionada con la vida de las comunidades.

El ejido y el ejidatario estaban dotados, por separado, de una serie de derechos, es decir, contaban con ciertas cartas de *la baraja de derechos*. Por ejemplo, el ejido no disponía del dominio pleno sobre la tierra ejidal, ya que la propiedad era de la nación, representada por el Estado, sino que sólo contaba con un dominio limitado, reflejado en los derechos de uso, disfrute, ocupación, restricción y herencia, entre otros. Por eso, la Ley Federal de Reforma Agraria (1971) no define al ejidatario como propietario, sino como *poseedor*. De ahí que, en la tabla nº 2, donde pueden verse los derechos del ejido y de los ejidatarios, se le denomine *inquilino* al ejidatario, pues a pesar de ocupar el *ejido* y tener derechos sobre él, no era el propietario. A diferencia del ejido, el ejidatario sí podía ejercer su derecho de usufructo sobre las tierras parceladas y sobre las tierras de uso común³.

Tabla II
La baraja de derechos en el sistema ejidal, según la Ley Federal de la Reforma Agraria (1971)

<i>Tipo de tenencia</i>	Tierra poseída por una comunidad conformada legalmente en un núcleo de población ejidal o ejido	
	Propietario	<i>Inquilino</i>
		Ejido
<i>Derechos de propiedad</i>		
1. Propiedad	*	
2. Uso	*	*
3. Usufructo		*
4. Disfrute	*	*
5. Ocupación	*	*
6. Restricción a otros	*	*
7. Venta		
8. Herencia		*
9. Desarrollo o mejora	*	*
10. Enajenación		
11. Cultivo o producción	*	*
12. Arrendamiento*		
13. Subarrendamiento*		
14. Gravamen		
15. Hipoteca		

Fuente: Elaboración propia basada en el modelo de Payne, 2004.

*Existían excepciones en que podían realizarse

Sin embargo, en la práctica la situación era más compleja, ya que los ejidatarios tomaban libremente cartas de la baraja de derechos que no les habían sido cedidas en el contrato de concesión (ver Tabla III). Algunos datos muestran por ejemplo que, en la

³ En este trabajo no se abunda en las demás figuras que habitan un ejido, tales como los *avecindados* o los *poseionarios* e incluso *los comuneros*. Estas categorías deben ser objeto de un análisis diferenciado al representar figuras agrarias distintas.

década de 1990, más de la mitad del terreno arable dentro de los ejidos estaba ya arrendado y que, a pesar de no poder hipotecar sus tierras, los ejidatarios solicitaban préstamos tanto como los propietarios privados, y usaban su lote de tierra ejidal como aval. El Estado jugó un papel importante en este último proceso pues “dotó de bancos especializados [a los ejidatarios] en los que podían solicitar préstamos bajo el nombre del ejido, no de los individuos” (Ellickson, 1993: 1380).

Tabla III
La baraja de derechos en el sistema ejidal en la práctica (hasta 1992)

<i>Tipo de tenencia</i>	Tierra poseída por una comunidad conformada legalmente en un núcleo de población ejidal o <i>ejido</i>	
	Propietario Ejido	<i>Inquilino</i>
		Ejidatario
1. Propiedad	*	
2. Uso	*	*
3. Usufructo		*
4. Disfrute	*	*
5. Ocupación	*	*
6. Restricción a otros	*	*
7. Venta		
8. Herencia		*
9. Desarrollo o mejora	*	*
10. Enajenación	*	*
11. Cultivo o producción	*	*
12. Arrendamiento*	*	*
13. Subarrendar*		
14. Gravamen		
15. Hipoteca	*	*

Fuente: Elaboración propia basada en el modelo de Payne, 2004.

*Existían excepciones en que podían realizarse.

Reconfiguración de la *baraja de derechos* con la reforma del Art. 27 constitucional

Si durante la mayor parte del siglo XX el Estado mexicano tuvo un pilar importante en el reparto agrario, en 1992 la situación dio un cambio significativo, reformulándose el modelo ejidal, pero sin tocar el sistema corporativo. Así, surgió un nuevo paradigma: el de la *organización agraria para la producción* (De Grammont, 1993).

Como su nombre indica, los ejidatarios debían ser capaces de organizarse para generar desarrollo endógeno, auspiciado por el Estado o por las asociaciones empresariales. Para ello, era necesario apelar a un sistema de regularización de la tenencia de la tierra.

De esta forma, se puso en marcha el Programa para la Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE). Este programa regularizó y certificó las tierras en aquellos ejidos donde su asamblea lo solicitara. Los ejidatarios tenían ya la posibilidad de cambiar el régimen de propiedad social por el de dominio pleno, regido por el derecho común. El ejidatario debía darse de baja del Registro Agrario Nacional y registrar los títulos en el Registro Público de la Propiedad, lo que suponía una importante remodelación de la baraja de derechos en los ejidos.

Con la Nueva Ley Agraria, se establecieron lineamientos distintos para la tierra ejidal, y una nueva reconfiguración territorial y espacial de los ejidos legalizándose las nuevas divisiones. En tres documentos separados se legalizó la posesión por ejidatario de las tierras parceladas, de los solares urbanos y de las tierras de uso común. Con esto el ejidatario contaba, legalmente, con tres vetas patrimoniales.

Así, las tierras ejidales (tanto los terrenos de uso común, como las parcelas individuales) pasaron a ser objeto de contratos de asociación o aprovechamiento, celebrados bien por el núcleo de población ejidal o bien por cada ejidatario. En la asociación con terceros, se establecía una duración acorde a un determinado proyecto productivo, no mayor de treinta años prorrogables (Ley Agraria, 1992: Art.45), lo que abrió la posibilidad del arrendamiento de tierras con fines no agrícola (por ejemplo, en algunos casos se destinaron a la producción de energía eólica, como ocurrió en Juchitán, Oaxaca).

Además, la Ley Agraria de 1992 estableció que “el núcleo de población ejidal, por resolución de la asamblea, y los ejidatarios en lo individual, podrán otorgar en garantía el usufructo de las tierras de uso común y de las tierras parceladas”. Es decir, las tierras adquirieron la calidad legal de aval para “instituciones de crédito o de aquellas personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales”. Como aval, la posesión debe sujetarse a normas de “incumplimiento de la obligación garantizada”. El acreedor podía hacer efectiva la garantía de las tierras hasta por el plazo pactado, a cuyo vencimiento el usufructo volvía al núcleo de población ejidal o al ejidatario (Ley Agraria, 1992: Art. 46). Con esto, las tierras ejidales dejaron de ser inembargables, aunque cuando un ejidatario cedía sus derechos sobre tierras de uso común y a menos que hubiera cedido sus derechos parcelarios, no perdía su calidad como tal, sino sólo sus derechos al aprovechamiento o beneficio sobre las tierras correspondientes (Ley Agraria, 1992: Art. 60).

Hoy en día, los ejidatarios tienen el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas (Ley Agraria, 1992: Art. 76). Pueden aprovecharlas directamente o conceder a otros, ejidatarios o no, su uso o usufructo mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley, sin necesidad de la autorización de la asamblea o de cualquier autoridad. Asimismo, pueden aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles (Ley Agraria, 1992: Art. 79).

Si los ejidatarios adoptan el dominio pleno sobre sus parcelas ejidales, no implica cambio en la naturaleza jurídica de las demás tierras ejidales, ni significa que se altere el régimen legal, estatutario o de organización del ejido (Ley Agraria, 1992: Art. 83). La enajenación a terceros tampoco implica que el enajenante pierda su calidad de ejidatario, a menos que no conserve derechos sobre otra parcela ejidal o sobre tierras de uso común (Ley Agraria, 1992: Art. 83). Finalmente, la Ley establece que las tierras

ejidales destinadas al asentamiento humano (zona escolar, parques,...) deben seguir siendo inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo los solares, que son propiedad plena de los titulares.

A continuación se muestra gráficamente cómo varió la *baraja de derechos* con la Nueva Ley Agraria. Como se ve en la tabla n° 4, tanto el ejido como los ejidatarios adquirieron derechos formales de arrendamiento, de subarrendamiento y de hipoteca, aunque como se ha señalado tales derechos ya venían siendo ejercidos en la práctica por los ejidatarios al margen de las restricciones legales anteriores a 1992. Es probable que el marco legal mexicano ya considerara su existencia, pues estas transacciones no estaban definidas como ilegales sino como *inexistentes* (Ley Agraria, 1992).

Tabla IV
La baraja de derechos en el sistema ejidal a partir de 1992

<i>Tipo de tenencia</i>	Tierra poseída por una comunidad conformada legalmente en un núcleo de población ejidal o ejido	
	Propietario Ejido	<i>Inquilino</i>
		Ejidatario
1. Uso	*	*
2. Disfrute	*	*
3. Ocupación	*	*
4. Restricción a otros	*	*
5. Venta		
6. Herencia		*
7. Desarrollo o mejora	*	*
8. Enajenación	*	*
9. Cultivo o producción	*	*
10. Arrendamiento*	*	*
11. Subarrendar*		*
12. Gravamen		
13. Hipoteca		*

Fuente: Elaboración propia basada en el modelo tomado de Payne, 2010. *Methodological aspects of land tenure and property rights. Preparing a typology*. Tipos de derechos, sacados de Ley Agraria, 1992.

EFFECTOS DE LA AMPLIACION DE LA BARAJA DE DERECHOS

Desde la modificación del Art. 27 constitucional, la adopción del dominio pleno (la adopción legal de una nueva baraja de derechos) no tuvo la aceptación que las reformas esperaban, tal vez porque en la práctica, no eran tan necesarias como pensaron los legisladores. A continuación se analiza la distribución actual de las tierras ejidales en México con objeto de valorar los efectos reales de la reforma y ampliación de la *baraja de derechos*.

Distribución actual de las tierras ejidales en México

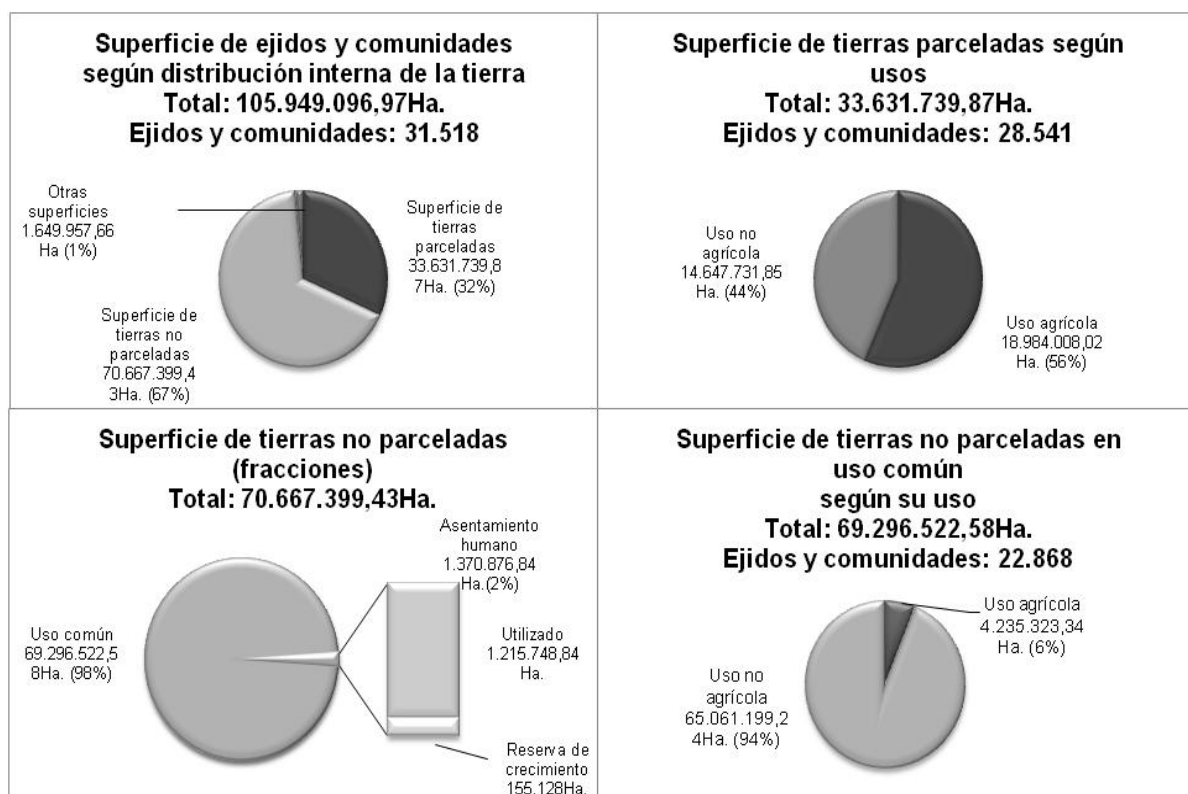
Según datos de 2007, los ejidos son el 91,9% de la propiedad de carácter social (el 8,1% corresponde a las comunidades). La población económicamente activa de los ejidos representa el 20% del total nacional (8,9 millones de personas), y de éste, el 66% se dedica a actividades relacionadas con la producción agropecuaria. A escala nacional, la población ocupada en estas actividades es del 13% (INEGI, 2007)⁴.

La propiedad social en México, tanto la estructura ejidal como la comunal, compone el 54% de la superficie nacional (105,9 millones de hectáreas). Los ejidos emplean el 21.9% de su superficie para la agricultura y de este total, el 32% de tierra está parcelada. De esta parcelación, el 56% son tierras de uso agrícola; de la superficie ejidal no parcelada, el 67% está casi en su totalidad disponible para uso común (98%) (INEGI, 2007).

Analizar el sistema ejidal a través de las estadísticas es complejo. La información disponible no diferencia entre *ejidos* y *comunidades*, y eso a pesar de que son estructuras de organización social, manejo de los recursos y organización para la producción que no funcionan de forma similar. Así, en las estadísticas no es posible contar con información diferenciada para cada una de esas dos categorías de asentamientos. El Gráfico 1 muestra la distribución de tierras en ambos sistemas, y da una aproximación del actual uso y distribución de tierras ejidales en México.

⁴ El Censo Ejidal se encuentra dentro del Censo Agrícola, Ganadero y Forestal del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Las últimas ediciones de ambos son del año 2007.

Gráfico 1
Superficie de ejidos y comunidades según distribución de tierras



Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, 2007.

El gráfico muestra que el 67% de la superficie de *ejidos y comunidades* es de tierras no parceladas, encontrándose, en su mayoría, bajo uso común; sólo un 2% es superficie ejidal destinada a asentamientos humanos. Ahora bien, de la superficie no parcelada en uso común, sólo al 6% se le da un uso agrícola.

Se sabe que, en los 31.514 *ejidos y comunidades*, viven 5.653.637 ejidatarios, comuneros y poseionarios (74,5% y 25,5% respectivamente) (INEGI 2007), y que no todos han adoptado el dominio pleno sobre su parcela de tierra:

- del total de ejidos y comunidades (31.514), se midió el 84% (28.138), por lo que no es posible asegurar qué decisión agraria han tomado los sujetos no cuantificados;
- del total de ejidos y comunidades analizados (28.138), sólo en el 15% (4.194) se adoptó el dominio pleno para todo el ejido o comunidad, y sólo en el 6% (1.720) se adoptó el dominio pleno para una parte;
- casi el 1% (52.532) del total de ejidatarios y comuneros adoptó el dominio pleno de una u otra forma;
- la superficie nacional que se encuentra en régimen de dominio pleno es sólo el 4% (4.658.849).

Los datos nos dicen que la adopción del dominio pleno es menor de lo que las predicciones auguraban después de la reforma al Art. 27. Los ejidatarios no están

adquiriendo con la frecuencia esperada los derechos plenos de propiedad privada que les otorga el nuevo sistema jurídico. Se constata que las reformas legales han tenido poca incidencia en aquellas comunidades o ejidos donde los ejidatarios ya habían ampliado *de facto* su baraja de derechos antes de la aplicación de dichas reformas (Ellickson, 1993: 1380).

Si se analizara la localización de los ejidos que sí han adoptado el dominio pleno, resultaría que son precisamente los situados cerca de las ciudades, lo que permitiría plantear, aunque sólo sea a modo de hipótesis, que el cambio de régimen de tenencia en la tierra ejidal es propiciado no por los beneficios que pudiera reportar al ejidatario para el ejercicio de la actividad agrícola, sino sobre todo por las expectativas de venta a inversores con fines urbanísticos. En Veracruz, por ejemplo, sólo un tercio de los ejidos que han modificado su régimen de tenencia y adquirido el dominio pleno, lo han hecho para continuar con la actividad agrícola, mientras que los restantes dos tercios han destinado la tierra a la creación de infraestructura para la expansión de las ciudades (Gracia, 2008: i).

Aunque las instancias federales tienen canales para controlar la orientación de las tierras ejidales hacia usos urbanos, los gobiernos municipales y estatales (regionales) han tenido una participación más directa y activa en todo ese proceso, favoreciendo el destino urbano de los terrenos (Olivera, 2005: 6).

Algunas tesis explicativas

Algunos estudios han señalado la influencia de la reforma del Art. 27 constitucional en la nueva configuración tanto de la estructura espacial y territorial como de la organización social y económica del medio rural mexicano; asimismo, en la construcción de una nueva relación con la tierra. Sin embargo, la realidad nos dice que cada ejido es un universo particular marcado por factores históricos, económicos y sociales, que hacen que sean diferentes de unos ejidos a otros las funciones desempeñadas por el factor tierra, el nivel de legitimidad de las autoridades comunitarias, el grado de cohesión social entre los ejidatarios o el funcionamiento de los sistemas de herencia. Es recomendable, por tanto, huir de conclusiones generales, y abordar a nivel local el estudio de los efectos de la reforma del Art. 27 y el modo como los ejidatarios han definido sus estrategias en el nuevo escenario de oportunidades.

Una primera tesis constantemente planteada, y al mismo tiempo discutida, es la que señala que, a pesar de que en los últimos 10 años se han vendido más de 3 millones de has (concretamente, 3.097.958,82 Ha.) de ejidos o comunidades, y de que un 60% de los compradores han sido ejidatarios, un 11% avocados o poseionarios y un 29% personas ajenas (INEGI, 2007), la realidad es que ello no ha favorecido el dinamismo del mercado de tierras ni ha cumplido las expectativas de incrementar la productividad agrícola (Nuijten, 2003). La razón podría ser que sólo se están legalizando transacciones que ya existían, pero que no se están dando nuevas transacciones, salvo en ejidos muy concretos (por ejemplo, en ejidos contiguos a las ciudades). Por ejemplo, en 1996 ya se preveía que en torno a 28.000 ejidos y 3 millones de personas, se verían afectados por la reforma del Art. 27, y que el proceso de privatización de las tierras ejidales afectaría no sólo el futuro desarrollo y estructura de las áreas rurales, sino también de las áreas urbanas. Actualmente, se sabe que los ejidos colindantes a las ciudades han sido afectados por la expansión urbana, y diversos estudios sobre ejidos periféricos a las

grandes urbes muestran que las tierras ejidales han servido para dotar de servicios, infraestructura y vivienda a la población urbana (Siembieda, 1996; Gracia, 2008).

Una segunda tesis relaciona la venta de las tierras ejidales con el empobrecimiento de los ejidos. Esta idea podría sostenerse con el uso del modelo M'-D'-M'' de Palerm (1980), quien lo construyó a partir de un ajuste del modelo marxista M-D-M (mercancía-dinero-mercancía). En el modelo de Palerm, M' sería la mercancía vendida (producida al modo campesino); D' el dinero como medio de cambio, no como medio de acumulación (D''), y M'' sería la mercancía adquirida (producida al modo de mercado) (Palerm, 1988: 188). Cuando Palerm desarrolló el modelo, el elemento *tenencia de la tierra* era estable, pero la reforma del Art. 27 Constitucional hizo que la tierra entrara en el sistema de mercado como medio de acumulación (D''). Esto implica que el ejidatario no utiliza la tierra como recurso para la producción sino como medio de obtener dinero con el que adquiere mercancías producidas al modo de mercado. Es decir, si vende tierras, obtiene dinero y compra artículos producido al modo de mercado, pierde la posibilidad de regenerar su círculo de producción propia de mercancías con lo que es probable que, a largo plazo, se encuentre en una posición de insuficiencia alimentaria o falta de excedentes. Siguiendo con la primera premisa, es probable que los procesos de expansión urbana sobre los ejidos periféricos a las ciudades hayan hecho que la tierra pase de medio de trabajo o factor de producción, a elemento mercantil y de especulación.

La tercera tesis que podría derivarse como línea de investigación es que la ampliación de la baraja de derechos individuales ha ocasionado la pérdida de legitimidad de las instituciones ejidales (Lechuga, 2004; Del Rey, 2005). Con el cambio a dominio pleno, las autoridades ejidales han ido perdiendo capacidad de control sobre la comunidad de ejidatarios en la medida que se han ido reduciendo sus competencias en materia de gestión de la tierra. Por ejemplo, en Tlaltecahuacan (Estado de México), entre los años 2000 y 2001 se vendieron 6 parcelas a compradores no nativos sin que la intervención de las autoridades ejidales fuera requerida (Lechuga, 2004: 11). Antes de la reforma, las instancias de control de la tierra eran, por orden de importancia, la asamblea ejidal y la familia (Del Rey, 2005), pero ahora, con la ampliación de los derechos individuales, la tierra puede ser gestionada por cada ejidatario de forma individual, incluso sin el conocimiento de sus hijos. No obstante, otros casos del Estado de México muestran que tales dinámicas siguen funcionando dentro del marco de la comunidad. La capacidad de reacción de los ejidos y comunidades ante la reforma del Art. 27 podría relacionarse con factores tales como su cercanía a las ciudades, su composición étnica, el grado de cohesión social existente y la legitimidad de las autoridades ejidales, además del nivel de vinculación con el mercado (Barnes, 2009).

Finalmente, cabe plantear que, con la baraja de derechos emanada de la reforma agraria, los ejidatarios tenían seguridad jurídica en el ejercicio de determinados derechos sobre la tierra (no podían ser desalojados, tenían derecho de uso y disfrute, podían transferirla a sus hijos,...), mientras que con la baraja surgida de la reforma del Art. 27, aunque se haya ampliado el conjunto de derechos, se ha reducido el nivel de seguridad en la tenencia de la tierra y, por tanto, en el ejercicio real de los derechos asociados a ella, teniendo como consecuencia la adopción de estrategias de salida vía emigración por parte de algunos miembros de la familia (Del Rey, 2005). Por ejemplo, antes de 1992, tanto el ejido como el ejidatario poseían una baraja de derechos que les permitía, en la práctica, ser casi propietarios de pleno derecho de la tierra ejidal que explotaban. Sin

embargo, el nuevo régimen de tenencia de la tierra contempla sólo un sucesor legal, con lo que se generan disputas por la herencia. El hijo que resulta elegido, tiene plenos derechos sobre la tierra y capacidad suficiente para modificar los arreglos tradicionales hechos con el padre: accede no tanto a la tierra como al título de propiedad. Los hijos lo asumen así, y ante posibilidad de que el heredero legal no respete los acuerdos tradicionales de reparto agrario, usan cada vez más su fuerza de trabajo como estrategia de supervivencia. Así, las migraciones estacionales, regidas por el ciclo agrícola para complementar recursos, han pasado a ser migraciones “de larga distancia y larga duración”, incluso hacia la zona fronteriza de México con los Estados Unidos, o bien cruzando la frontera. Además, al desaparecer ciertas restricciones que estaban penalizadas por la antigua normativa ejidal (dos años de ausencia del ejido significaba rescindir los derechos como ejidatarios), los jóvenes se sienten libres de ausentarse del ejido (Del Rey, 2005).

CONCLUSIONES

El modelo ejidal funcionó en un contexto con instituciones creadas expresamente para ello, pero dejó de ser útil cuando el Estado modificó ese sistema. Sin duda, los lazos de cohesión social propiciados por el liderazgo desempeñado por las autoridades ejidales, mantuvieron *ejidos* que, en otro contexto, no hubieran persistido. En ausencia de esos lazos y de ese liderazgo, algunos *ejidos* dejaron de funcionar como proyectos de carácter colectivo, y se mantuvieron más como ficción jurídico-política que como realidad; en esos *ejidos* cada ejidatario aprovechaba sus oportunidades para, guiado por intereses estrictamente individuales, ir ampliando su baraja de derechos sobre sus lotes de tierra (ese fue el caso, por ejemplo, de algunos *ejidos* situados en periferias urbanas, donde acabaron compartiendo valores con la población urbana, más que con el resto de los ejidatarios).

La modificación del Art. 27 constitucional en 1992 cambió la dirección que hasta entonces había llevado el Estado mexicano respecto a los *ejidos*, y dio lugar a una ingente cantidad de estudios sobre este asunto. Sin embargo, transcurridos casi veinte años, ha dejado de ser tema de investigación y apenas aparece en las revistas académicas. Aun así, los temas relacionados con la liberalización de las tierras ejidales continúan siendo relevantes, ya que muestra efectos importantes sobre los modelos de familia en el medio rural, sobre los sistemas de herencia, sobre los flujos migratorios, sobre las estrategias de diversificación económica y, en general, sobre los cambios en el uso del suelo y las dinámicas de expansión urbana.

Las estadísticas muestran que los ejidatarios poseen un alto porcentaje de tierra, pero constituyen un número reducido de población. Además, muestran que el 44% de la tierra ejidal tiene un uso no agrícola. Por ello, en un país con distintas realidades territoriales como México, con estructuras económicas y ejidales en transición y con constantes movimientos migratorios, es importante seguir analizando cómo funciona en la práctica local la nueva “baraja de derechos” propiciada por la reforma del Art. 27, ya que tiene efectos relevantes en la conformación de la estructura social en el medio rural mexicano.

El análisis del proceso de aplicación real de la nueva baraja de derechos en México y sus efectos sobre las dinámicas de cambio social y económico, puede dar pistas para analizar cambios en otros países con regímenes comunitarios de tenencia de la tierra,

donde procesos autónomos de gobernanza local se mezclan con la rigidez de estructuras administrativas creadas para contextos ya periclitados. En esos análisis es fundamental realizar estudios de casos a nivel local e introducir una perspectiva comparada para comprobar cuáles son los factores que explican las diversas estrategias campesinas en los nuevos contextos de oportunidades creados por la nueva baraja de derechos.

Agradezco profundamente la asesoría, correcciones y palabras del Dr. Eduardo Moyano Estrada. Asimismo, agradezco la lectura y revisión de las versiones preliminares de este manuscrito a la Dra. Ma. Del Mar Delgado Serrano.

Bibliografía

ALCHIAN, A.A. y H. DEMSETZ (1973), “The Property Right Paradigm”, *The Journal of Economic History*, vol. 33(1), pp.16-27.

BARNES, G. (2009), “The Evolution and Resilience of Community based Land Tenure in Rural Mexico”, *Land Use Policy*, n° 26, pp. 393-400.

BOUQUET, E. (1996), “Mercado de tierras ejidales en Tlaxcala: formalidad e informalidad del cambios institucional”, *Estudios Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria*, n° 11, pp. 67-106.

DE GRAMMONT, H.C. (1993), “El neoliberalismo mexicano y el fin del agrarismo revolucionario”, *Agricultura y Sociedad*, n° 68-69, pp. 315-329.

DEL REY POVEDA, L.A. (2005), “El nuevo marco de relaciones intergeneracionales en las familias ejidales: migración y herencia en el sur de Veracruz”, *Estudios Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria*, n° 28, pp. 151-193.

ELICKSON, R. (1993), “Property in Land”, *The Yale Law Journal*, n° 102, pp. 1315-1400.

ESCALANTE, R.; L.M. GALINDO y H. CATALAN (2007), “Evolución del Sector Agropecuario Mexicano: 1960-2002”, en A. González Jácome; S. del Amo Rodríguez, y F. Gurri García (coords.), *Los nuevos caminos de la agricultura: procesos de conversión y perspectivas*, Ciudad de México, Universidad Iberoamericana, Plaza y Valdés y Proaft, pp. 41-57.

ESTEVA, G. (1994), “El mito del desarrollo y la agricultura campesina”, en T. Martínez Saldaña, J. Trujillo y F. Bejarano (eds.), *La agricultura campesina*, Montecillo, Colegio de Posgraduados.

FEDER, G. y D. FEENY (1991), “Land Tenure and Property Rights: Theory and Implications for Development Policy”, *The World Bank Economic Review*, vol. 5 (1), pp. 135-153.

GRACIA MAGAÑA, O. (2008), *La adopción del dominio pleno como nueva figura jurídica de la tenencia de la tierra de origen social en el Estado de Veracruz:*

1996-2000, Tesis para obtener el grado académico de maestra en Ciencias con especialidad en Administración Pública, Instituto Politécnico Nacional.

GARCÍA MORALES, S. (1989), “Manuel Peláez y Guadalupe Sánchez: dos caciques regionales”, *La Palabra y el Hombre*, enero-marzo, n° 69, pp. 125-136. Universidad Veracruzana.

GONZÁLEZ JÁCOME, A. (2009), “Mexico: Traditional Agriculture as a Foundation for Sustainability”, en S. R. Gliessman (ed.), *From Traditional to Sustainable Agriculture*, The MIT Press, pp.179-204.

HERRERA-TAPIA, F., B. Lutz-Bachère e I. Vizcarra-Bordi. (2009), “La política de desarrollo rural en México y el cambio institucional 2000-2006”, *Economía, Sociedad y Territorio*, n° 29, pp. 89-117.

LECHUGA PAREDES, R. E. (2004), *Tlaltecahuacan: lugar de hombres con tierras divididas. Continuidad y cambio en el núcleo agrario de un ejido de Acolhuacan*, Tesis de maestría, Universidad Iberoamericana Ciudad de México.

MARTÍNEZ SALDAÑA, T. (1983), *Historia de la agricultura mexicana*, III Taller Latinoamericano “Prevención de Riesgos en el Uso de Plaguicidas”, Xalapa, Instituto Nacional de Investigaciones sobre Recursos Bióticos.

MONJARÁS-RUIZ (1980). Reseña del libro de Romana Falcón, “El agrarismo en Veracruz. La etapa radical (1928-1935)”, publicada en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, Álvaro Matute (editor), Ricardo Sánchez Flores (colaboración), México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, v. 8, 1980 (235-239).

NUIJTEN, M. (2003). “Family Property and the Limits of Intervention: The Article 27 Reforms and the PROCEDE Programme in Mexico”, *Development and Change*, vol. 34 (3), pp. 457-497.

OLIVERA LOZANO, G. (2005), “La Reforma al Artículo 27 constitucional y la incorporación de las tierras ejidales al mercado legal de suelo urbano en México”, *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, vol. IX, núm. 194 (33).

PALERM, A. (1998), *Antropología y marxismo*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social [ed. original, 1980].

PAYNE, G. (2010), “Methodological aspects of land tenure and property rights. Preparing a typology”, *Land Management and Informal Settlements Regularization Short Course*, Erasmus University, Rotterdam.

(2004), “Land tenure and property rights: an introduction”, *Habitat International*, n° 28, pp. 167-79.

ROJAS HERRERA, J. J. (1995), *El corporativismo agrario en México: Desarrollo histórico y situación actual de las organizaciones campesinas*, Tesis doctoral, Universidad de Córdoba, Córdoba.

SIEMBIEDA, W.J. (1996), “Looking for a Place to Live: Transforming the Urban Ejido”, *Bulletin of Latin American Research*, vol. 15, n° 3, pp. 371-385.

WALSH S. y M. BENUZILLO (1980), “La política de Reforma Agraria en México: censos locales, estatales y nacionales”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 42, n° 1, pp. 131-152.