

## EL EJIDO POSREVOLUCIONARIO: DE FORMA DE TENENCIA *SUI GENERIS* A FORMA DE TENENCIA *AD HOC*

GABRIELA TORRES-MAZUERA  
CIESAS Peninsular

Desde la perspectiva jurídica, el ejido posrevolucionario fue definido como *sui generis* por uno de los juristas que más reflexionaron sobre esta forma de tenencia. El argumento de Díaz y Díaz (1987) era que el ejido como parte de un régimen patrimonial conciliaba fórmulas peculiares de apropiación extra-mercantil, que podríamos definir como “pre-capitalistas”, con una concepción de tipo tutelar por parte del Estado liberal y capitalista. La peculiaridad más destacada del ejido posrevolucionario era el reconocimiento de la unidad de dotación individual, con características similares a la propiedad privada, dentro de la tenencia corporativa de la tierra.

Las reformas constitucionales de 1992 le han proporcionado al ejido características aún más particulares que incluso niegan los principios rectores que fueron la justificación de su creación. Es así que de ser una forma de tenencia *sui generis* podemos caracterizarlo en la actualidad como una forma de tenencia *ad hoc* que, al igual que las llamadas hipótesis *ad hoc*, busca dar sentido jurídico a las crecientes anomalías y problemas generados con la reforma neoliberal.

El presente texto tiene por objetivo una reflexión sobre la propiedad privada y social en el México moderno y contemporáneo. En concreto, me propongo trazar una breve génesis y evolución del ejido posrevolucionario como forma jurídica de tenencia de la tierra, con la finalidad de evidenciar el conjunto de propuestas contradictorias entre sí en ocasiones y, en muchos casos, de carácter ambivalente, presentes en la legislación agraria en torno a la definición del ejido como forma de propiedad y de gobierno local. La intención es mostrar el carácter procesual y disputado de todo marco legal que en su seno alberga proposiciones ideológicas contrarias que han posibilitado márgenes amplios de interpretación y aplicación de la ley, pero que también, de forma irremediable, han llevado a la centralización y ejercicio monopólico de un poder estatal.

Inicio con un breve recuento de los antecedentes legales del ejido posrevolucionario, para luego concentrarme en explicar sus características y sucesivas transformaciones contemporáneas.

## LA PROPIEDAD PRIVADA COMO PROCESO HEGEMÓNICO Y DE CENTRALIZACIÓN DE PODER ESTATAL.

A lo largo del siglo XIX y en el marco de una ideología liberal, los gobernantes del recién instituido Estado mexicano promovieron la creación de una legislación encaminada a transformar el régimen de propiedad de herencia colonial. El objetivo de los gobiernos federal y estatales era terminar con dos formas de tenencia definidas como corporativas —la eclesiástica y la comunal— para reconocer únicamente la propiedad individual y la pública (Menegus 2007; Pérez-Castañeda 2001). Esta propuesta iba acorde con un paradigma evolucionista de propiedad según el cual la forma más acabada y moderna de propiedad era la privada e individual.<sup>1</sup> Desde la perspectiva de dicha ideología la propiedad privada era la condición necesaria para la creación de un mercado de tierras fundamental para el desarrollo de la economía nacional. También era la base para el surgimiento de posturas de perfil capitalista (individualismo, productividad, ahorro y búsqueda del plusvalor) y de una sociedad civil conformada por ciudadanos iguales ante la ley y con derechos y obligaciones ante el Estado.

Históricamente, los liberales se opusieron al trato especial que la legislación colonial dio a los indígenas, identificando la propiedad comunal de la tierra y el gobierno indígena como una de las causas de su atraso y aislamiento (que desde otra perspectiva significaba autonomía) respecto al Estado-nacional. Es así que, por ejemplo, José María Jáuregui en el Congreso del estado de México en la primera década de 1800 expresaba que sólo como propietarios “los indios serían verdaderos ciudadanos” (citado en Fraser 1972, 621). Desde 1813 con la Constitución de Cádiz, el gobierno promovió la simplificación de las múltiples relaciones de propiedad existentes en todo el territorio que se encontraba bajo su jurisdicción, reduciéndolas a dos posibles categorías jurídicas: propiedad privada y propiedad pública.<sup>2</sup> El régimen liberal de propiedad que se fue delineando desde entonces, se consolidó en un conjunto de leyes federales y estatales promulgadas a partir de la década de 1820 y cuya culminación sería la Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Religiosas de México, expedida el 25 de junio de 1856 por el presidente Ignacio Comonfort. Esta Ley, mejor conocida como Ley Lerdo, decretaba el fin de la propiedad corporativa, para el caso de las tierras comunales bajo la jurisdicción de los pueblos de indios, su división y adjudicación individual como propiedad privada.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Aunque el concepto propiedad no estaba definido con exactitud, era concebido como una forma de posesión exclusiva e individual sobre una circunscripción exacta (Maine 1885).

<sup>2</sup> La legislación de las Cortes españolas ordenó, en un decreto del 4 de enero de 1813, la división de las propiedades comunales, con la excepción de los ejidos necesarios para los pueblos (Fraser 1972, 619). Los efectos prácticos de estas disposiciones son dudosos, sin embargo fueron efectivos en la medida en que trazaron una dirección que se seguiría a todo lo largo del siglo XIX.

<sup>3</sup> Con el mismo objetivo se crearon nuevas regulaciones sobre la herencia que establecían como obligación el repartir equitativa e individualmente todos los bienes del

Desde su inicio, la aplicación de esta ley se enfrentó a la dificultad de cómo determinar cuáles eran las tierras comunales sujetas a la desamortización. Los pueblos de indios, en teoría, estaban conformados por diferentes tipos de tierras comunales: el *fundo legal* que era el asentamiento urbano de los habitantes del pueblo; el *ejido*, útil para pastoreo, recreación y otros usos públicos; los *terrenos de común repartimiento*, éstos comprendían parcelas individuales tenidas en usufructo por miembros del pueblo; los *propios*, eran tierras que en principio se trabajaba de forma comunal para los gastos del pueblo, pero que en muchos casos estaban arrendadas; y los *montes y aguas*, aquellos terrenos donde los vecinos del pueblo obtenían leña y otros recursos, en algunas regiones se usaban también para la extensión y rotación de las milpas (Fraser 1972, 631). Ningún pueblo real correspondía a este tipo ideal, pero todos se regían de acuerdo con este modelo de manera relativa, que, sin embargo, podía presentarse ciertas ambigüedades, en particular en lo referente a las tierras consideradas como ejidos.

Diversas legislaciones estatales trataron de definir al ejido en términos de un área determinada y medida a partir del centro del poblado. Sin embargo, lo que se consideraba localmente como tierras del ejido podía presentar distintas variantes. En la época colonial existía una diferencia entre el ejido de los pueblos de españoles, el cual era considerado un espacio bien circunscrito para labores comunes de limpieza, incluso el basurero público pero donde no había tierras labradas; y el ejido de los pueblos de indios que de acuerdo a Knowlton (1998) era el término utilizado para referirse a todas las tierras comunes e inalienables, incluyendo tierras de labor, montes, pastos y dehesas para el ganado.

Varios historiadores han señalado que el decreto de desamortización original, del 25 de junio de 1856, fue “declaradamente ambiguo” y el alcance de su aplicación a los distintos tipos de tierras de los pueblos fue materia de interpretación (Fraser 1972; Knowlton 1998; Mallon 1995; Purnell 1999). De ahí la expedición de decretos y circulares dirigidos a esclarecer las confusiones generadas por esa ley.

En este sentido, el Artículo 8 de dicha Ley permitió a los pueblos un margen de evasión frente a la desamortización de sus tierras puesto que señalaba que: “De las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos se exceptuarán [de la desamortización] también los edificios, *ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan*” (Lemus 1991, 150. El subrayado es mío).<sup>4</sup> De acuerdo con esta disposición, el ejido quedaba excluido y dejaba abierta la posibilidad de exceptuar otras tierras dedicadas al uso público.

---

fundo legal entre los herederos de una familia, además, establecía la obligación de los individuos hacia el Estado con la imposición de impuestos sobre la propiedad (Menegus 2007; Mendoza 2007; Bracamonte 2000).

<sup>4</sup> El Artículo 1 mencionaba la división de las tierras arrendadas en las que entraban los *propios* que habían sido rentadas por los pueblos. El Artículo 5 especificaba la división de los *montes y aguas*. Los *terrenos de repartimiento* en posesión de los habitantes del pueblo caían dentro de lo previsto por el Artículo 2 que hacía referencia a la propiedad comunal tenida bajo “censo enfítéutico” (Fraser 1972, 633).

Con ello, los vecinos de los pueblos podían argumentar que ciertas tierras, como los montes y los pastos, eran tierras de uso público y, por lo tanto, no eran desamortizables. Algunos estudios históricos como el de Mallon (1995) en la sierra de Puebla, revelan las diferentes interpretaciones que se le dieron a la Ley Lerdo y el carácter disputado y abierto de la definición de tierras comunales y propiedad privada que variaba de acuerdo al grupo político en aliados o no con grupos indígenas (Mallon 1995, 74).

La Constitución de 1857 incorporó la Ley Lerdo al Artículo 27 pero omitió la exención específica del ejido en cuanto a la desamortización, omisión que también produjo confusión y controversia. Muchos jueces federales, incluso en la década de 1890, cuando Porfirio Díaz ordenó la partición de todos los ejidos de los pueblos, continuaron resolviendo en contra de la desamortización de tierras clasificadas como de carácter público (Knowlton 1998). Knowlton (1998) y Fraser (1972) coinciden cuando señalan que la aplicación equívoca de las leyes fue característica de funcionarios y jueces por igual.

Las múltiples maneras en que fue interpretada y utilizada la Ley Lerdo por diferentes grupos sociales varía de un contexto a otro. Sin que hubiese sido la intención expresa de Lerdo de Tejada, la definición legal de “baldíos”, *propios*, tierras de común repartimiento y propiedad privada asumida por la legislación liberal, fue la justificación ideológica utilizada por muchos grupos con poder local para despojar a los habitantes de los pueblos indígenas de sus tierras (Fraser 1972). Sin embargo, la Ley Lerdo también fue utilizada por grupos de interés al interior de los mismos pueblos. El trabajo de Purnell (1999) en Michoacán, revela la aceptación de la titulación y adjudicación individual de aquellas tierras de común repartimiento, así como los conflictos suscitados por este proceso en la medida en que supuso la exclusión de algunos residentes. Los títulos de propiedad eran una protección frente a la expansión de las haciendas, motivo por el cual hubo comunidades que le dieron la bienvenida a la reforma liberal de Lerdo de Tejada (Kouri 2004; Mallon 1995; Purnell 1999). No obstante, resultó un proceso disputado: la asignación de las tierras del fundo legal, común repartimiento, montes y aguas, invariablemente enfrentó a grupos rivales en el interior de las comunidades definidos por diferencias de clase, etnia, generación, parentesco y/o barrio, en la medida en que implicaba definir quién era o no vecino del pueblo y que proporción de la tierra le correspondería a cada quién (Purnell 1999). Sin embargo, a pesar de tales conflictos, la principal causa de rechazo a la Ley Lerdo no fue la parcelación de las tierras y la adjudicación individual que muchos vecinos aceptaban como legítima, sino el desconocimiento de la personalidad jurídica de los pueblos, asociado a esto, también influyeron el fin de la propiedad corporativa en manos de la Iglesia, las congregaciones, los ayuntamientos y los pueblos de indios.

En el caso de que se respetaran aquellas propiedades comunales comprendidas dentro de lo previsto en el Artículo 8 de la Ley Lerdo, es decir, aquellos ejidos

utilizados únicamente para servicio público, el problema a resolver era encontrar quién sería el encargado de administrarlos. Esta cuestión implicaba una solución compleja que debía ser legitimada por los habitantes rurales, en particular por aquellos pueblos a los que se les negó la categoría de ayuntamiento.<sup>5</sup>

Bajo las leyes de la Corona, los pueblos con categoría jurídica gozaban de autonomía en la medida en que los vecinos o habitantes titulares tenían derechos de vecindad.<sup>6</sup> Esto es, derecho de administrar libremente la propiedad de un lote de tierra o solar para su casa, la de una parcela de tierra para cultivar, el derecho de uso sobre las tierras comunales y ejidos, el derecho a la elección de alcaldes y demás autoridades locales, finalmente, tenían libertad de comercio, es decir, quedaban libres de la obligación de comprar en la tienda de raya de las haciendas. (Purnell 1999, 434). Es así que la “categoría jurídica” de las poblaciones se traducía en autonomía política, económica y jurídica y en el control de los recursos por parte las comunidades indígenas del país.

Chevalier y Pou (1988) señalan que en la época de la Independencia, los liberales tuvieron una postura contradictoria en torno a la autonomía municipal, puesto que mientras veían en el pueblo una escuela de libertad y democracia (defendían y clamaban por la independencia sociopolítica del pueblo rural), al mismo tiempo suprimían, como si se tratara de bienes de manos muertas, sus tierras comunales, ejido y *propios*, así como su caja de la comunidad (Chevalier y Pou 1988, 439). Más grave aún, desde 1824, el texto constitucional disponía que las congregaciones o pueblos sólo tendrían un ayuntamiento municipal si contaban con más de 4 000 habitantes. Esto significó una restructuración geopolítica que iba en detrimento de la autonomía de miles de pueblos pequeños que debieron anexarse y quedar subordinados a los poblados de mayor extensión territorial, generalmente controlados por élites mestizas desocupadas por los intereses de los campesinos indígenas (*Ibid*, 440).

Frente a la pérdida de control sobre los recursos agrarios, los habitantes de los pueblos resistieron con diversas estrategias, no siempre de tipo violento. Menciono dos: retardaron los procesos de desamortización de las tierras comunales por medio de estratagemas que involucraban al mismo aparato burocrático encargado de los deslindes (Craib 2004; Purnell 1999); y realizaron conversiones *de jure* más no *de facto* de las tierras comunales a propiedad privada. Este fue el

<sup>5</sup> Durante cierto periodo, la legislación también le negó a los ayuntamientos el derecho a la propiedad, en particular la administración de las tierras denominadas *propios*. Los conflictos a los que se pudo prestar este asunto son quizá la razón por la cual en 1901 se reformó la ley con el fin de reconocerle a los ayuntamientos el derecho a la posesión de bienes inmuebles de carácter público, aunque esta enmienda no siempre se reflejó en las legislaciones estatales que siguieron ordenando la partición de las tierras comunales, incluyendo los ejidos.

<sup>6</sup> Cabe señalar que sólo los vecinos gozaban de estos derechos, estando excluidos los recién llegados o las personas extrañas al pueblo.

caso de aquellos pueblos del estado de México que dividieron y privatizaron sus tierras, pero que luego formaron sociedades agrícolas con reconocimiento legal que permitían administrar de forma colectiva las parcelas aportadas por cada socio (Neri 2011).<sup>7</sup> Las sociedades agrícolas fueron entonces una estrategia de los pueblos para contar con personalidad jurídica como grupo, estatus que les había sido negado con la reforma liberal.

Para concluir esta breve aproximación al complejo panorama del cambio social activado por la legislación liberal, me interesa señalar cuatro aspectos que ilustran el proceso de centralización del poder estatal y de la resistencia social que la ley de desamortización suscitó:

1. En primer lugar, la voluntad del Estado por generar una nueva legibilidad legal por medio de la imposición de categorías jurídicas que buscaron recrear y unificar las diversas relaciones de propiedad en dos formas únicas de tenencia de tierra: la privada y la pública. La propiedad privada, en este sentido, es parte del proyecto hegemónico del Estado liberal en la medida en que implicaba la voluntad de imponer una única forma de concebir las relaciones de propiedad ajena y en muchos casos contraria a las concepciones locales.<sup>8</sup>
2. El hecho de que las legislaciones liberales promovieron la disolución de corporaciones civiles con un gobierno autónomo para centralizar el poder en manos de los gobiernos municipales que a su vez se incorporaron a una estructura mayor de control estatal cuyos jefes políticos fueron intermedia-rios entre los niveles locales y microlocales y el poder ejecutivo.
3. La voluntad del Estado por atomizar a las comunidades políticas y promover el surgimiento de ciudadanos con derechos individuales y exclusivos a la propiedad cuya única obligación frente al Estado y la sociedad era la de pagar impuestos.
4. El desfase que se fue generando entre el régimen de propiedad liberal concebido por la Constitución liberal de 1857 y la realidad social que inten-

<sup>7</sup> Neri (2011) también muestra el caso de sociedades agrícolas creadas para defender tierras que eran ejidos donde había monte y que estaban expuestas a talamontes foráneos.

<sup>8</sup> El concepto de hegemonía ha sido interpretado de diferentes maneras por antropólogos e historiadores desde que Gramsci lo propuso en sus *Notas desde la prisión*. La diferencia interpretativa tiene que ver con enfatizar el aspecto estabilizador del concepto o centrarse en las disputas y fragilidades de los proyectos hegemónicos. Para el presente texto retomo la interpretación que W. Rosberry y F. Mallon ofrecen en el libro *Everyday Forms of State Formation* (1994), para quienes la hegemonía debe ser comprendida como un proceso de conformación de marcos de interpretación compartidos y reconocidos públicamente sujetos a la constante negociación y cambio. Esta interpretación del concepto de hegemonía es cercana a la definición que ofrece R. Williams (1980), la cual abarca nociones de cultura e ideología. Para Williams, la cultura debe ser pensada como proceso social total, la hegemonía relaciona dicho proceso con las distribuciones específicas del poder.

taba normar. Esta situación de pluralismo normativo fue aprovechada por múltiples actores como una forma de resistencia a las imposiciones del Estado, y son el origen de la multifuncionalidad *de facto* del ejido posrevolucionario que describiré en el siguiente apartado.

#### EL ARTÍCULO 27 POSREVOLUCIONARIO: PACTO POLÍTICO EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

La imposición de una legislación y un modelo de desarrollo económico de corte liberal generó descontento, conflictos y luchas armadas que conllevaron, entre otros factores, a una revolución social y al surgimiento de un nuevo régimen político instituido en un nuevo *corpus* legal: la Constitución de 1917.

El nuevo régimen de propiedad posrevolucionario fue la fusión de ideas y necesidades políticas entre las que destaca la corriente jurídica de corte comunista que puso en práctica una idea de la propiedad menos individualista que la de 1857. Sus principales innovaciones fueron el establecer limitaciones de orden público y social a la propiedad en general, afirmar como principio rector de la propiedad, la función social que ésta debía desempeñar, y ampliar el sistema dual de propiedad liberal, añadiendo dos formas nuevas de tenencia de la tierra —el ejido y la comunidad— que a la larga conformarían una nueva forma de propiedad en sí misma (Azuela 2009; Pérez Castañeda 2002).<sup>9</sup>

El ejido posrevolucionario como forma de tenencia significó tanto el reconocimiento de las demandas zapatistas por la restitución de una forma de propiedad comunal de origen colonial como el de las propuestas de carácter individualista representada por Villa y sus seguidores que abogaban por la pequeña propiedad privada como un derecho constitucional. El resultado fue una forma de tenencia con contradicciones asociadas a su carácter ambivalente en tanto forma de propiedad y comunidad política. Dichas contradicciones se acentuarían a medida que la legislación agraria se fue sofisticando con la emisión de códigos, reformas y circulares. Todos ellos, concebidos con el objetivo de regular qué tipo de propiedad y organización individual y colectiva se desarrollaría al interior de los ejidos y comunidades; definir quién ejercería la dirección de los mismos y cuál sería su relación con los municipios, los gobiernos estatales y el gobierno federal (Mackinley 1991).<sup>10</sup> De acuerdo con Mackinley las sucesivas transformaciones en

<sup>9</sup> El sistema trimodal de propiedad privada, pública y social, fue incorporada a la legislación en 1983 con la reforma al Artículo 26 constitucional (Azuela 2009,102). De acuerdo con Pérez Castañeda (2002) este sistema se consideraba social por dos motivos: primero, por las limitaciones de orden público y social impuestas a la propiedad en general, segundo, por el régimen jurídico tutelar asignado a la propiedad comunal y a la propiedad ejidal (*Ibid*, 38).

<sup>10</sup> Entre 1916 y 1934 fueron emitidas tantas leyes y circulares que fue necesaria la elaboración de un compendio de éstas que explicara tanto a campesinos como burócratas los intrincados caminos de la reforma agraria. Un ejemplo, es el *Catecismo Agrario* de Cuadros Caldas que se convirtió en un manual para los pueblos que buscaban la restitución o dotación de tierras (Craib 2004). Para un

la legislación agraria pueden ser vistas como un desplazamiento pendular entre dos polos ideológicos y políticos. En un extremo, el sector ejidal que se iba delin- eando con dichas leyes y normas, definiéndose como un sector *social* conformado por campesinos y habitantes rurales sin tierra; por otro lado, el *sector privado*, compuesto por diversos grupos sociales unificados en su oposición al sector ejidal.

### *El ejido posrevolucionario ¿qué tipo de propiedad?*

Desde su creación, uno de los aspectos jurídicos más polémicos en torno al ejido fue el tipo de propiedad que éste instituía: ¿una modalidad de la propiedad privada? o ¿una forma de propiedad de carácter radicalmente diferente a ésta?<sup>11</sup> Es importante señalar que para los mismos legisladores no fue claro establecer qué tipo de propiedad era el ejido. A lo largo de la historia de la legislación agraria podemos observar cambios radicales al respecto. En 1915, Venustiano Carranza concibió el ejido como forma de propiedad transitoria que irremediablemente evolucionaría hacia la pequeña propiedad, idea compartida por los constituyentes de 1917; en 1934, Cárdenas lo definió como una forma de propiedad permanente, plenamente desarrollada y sustancialmente diferente a la privada (Azuela 2009; Mackinley 1991). Ambas visiones sobre el ejido manifiestan diferentes maneras de pensar la propiedad, así como de concebir la función social del ejido. Para los legisladores de 1917, el ejido debía ser una fase en el desarrollo de la pequeña propiedad en México que concebía, en concordancia con un modelo evolucionista, la propiedad privada como la forma más acabada de propiedad.<sup>12</sup> Sin embargo, esta idea se transformó con Cárdenas para quien el ejido debía ser una herramienta de justicia social y desarrollo económico que marcaba el inicio de una nueva forma de propiedad respaldada por el legado histórico de las formas de organización y propiedad prehispánicas y coloniales, pero con una proyección de desarrollo moderno.<sup>13</sup>

El ejido tuvo en su seno la contradicción de una propuesta liberal de la propiedad individual y una perspectiva comunitarista que asociaba el trabajo, la tierra y la pertenencia a una comunidad. No es casual que estas visiones tan diferentes hayan alimentado el carácter *sui generis* de la propiedad ejidal. Las unidades de dotación asignadas a cada ejidatario tienen características similares a la propiedad individual —derechos a la herencia, derecho sobre las decisiones respecto a ésta, exclusión de otros ejidatarios— y hasta 1992 se diferencian de la propie-

desarrollo de contradicciones de la legislación agraria ver Díaz y Díaz (1987), Azuela (2009) y Fernández Souza (1991).

<sup>11</sup> Para un desarrollo amplio del tema, ver A. Azuela (2009).

<sup>12</sup> Esta era la tesis de influencia positivista de Molina Enríquez, plasmada en *Los grandes problemas nacionales* (1908) (Kouri 2002).

<sup>13</sup> De acuerdo con Azuela (2009, 105) una de las consecuencias de dicho cambio de interpretación es que se negó el carácter de propietarios privados a los núcleos agrarios.

dad privada por tener ciertas restricciones —inalienabilidad, inembargabilidad, imprescriptibilidad (esta última se mantiene después de la Reforma)— y porque en términos legales son un usufructo que el ejido como corporación otorga a los ejidatarios. Por lo tanto, el ejido es una forma de propiedad corporativa pero fraccionada y asignada individualmente a los ejidatarios que ejercen derechos exclusivos sobre sus *unidades de dotación*. Esta definición compleja sobre el tipo de propiedad que es el ejido se prestó a diversas interpretaciones y prácticas de propiedad al interior de los ejidos dotados de todo el país.<sup>14</sup>

En muchos pueblos recién dotados, el ejido posrevolucionario permitió la continuación de las relaciones de propiedad históricamente forjadas y modeladas por diversas legislaciones previas, que reconocían las “tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase perteneciente a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades” (Ley del 6 de enero de 1915); aunque también significó su simplificación legal, de tal forma que incluso aquellos núcleos de población en posesión de tierras bajo alguna de estas formas de tenencia que recibieron en dotación nuevas extensiones de tierra tuvieron el reconocimiento de sus posesiones exclusivamente en tanto *ejido*. En 1921 la Circular 48 emitida por el Presidente Plutarco Elías Calles, estableció el régimen interior del ejido como una sola forma de tenencia que incluía la posesión individual de parcelas en las tierras de cultivo —lo que habría sido tierras de común repartimiento—, solares en la zona urbana —lo que habría sido el fundo legal—, así como la posesión *en común* de las tierras de agostadero, los pastos y los montes —lo que podría haber sido tierras mancomunadas, *propios* y ejidos—. En esta circular y en los sucesivos códigos agrarios (1934 y 1940) no se especifica claramente significado concreto de posesión en común. Por otra parte, otorga a todas estas formas de propiedad un carácter inalienable, imprescriptible e inembargable.

Hasta 1992, el certificado de Derecho Agrario asignado a cada ejidatario de un ejido determinado, validaba su derecho a una *unidad de dotación* que en teoría debía ser de la misma proporción para todos los integrantes de la corporación. En la práctica, esta disposición fue técnicamente imposible de cumplir. La unidad de dotación, asociada al estatus de ejidatario, era una mera abstracción jurídica que incluía el derecho a una parcela, a un solar urbano y a tierras de agostadero. Warman explica bien esta situación: “La asignación de las tierras [cuando un ejido era dotado]... la hicieron los propios ejidatarios. Con su experiencia definieron qué superficie era apta para el cultivo, cuál debía permanecer como agostadero común, así como en dónde establecer el poblado. Las tierras de cultivo

<sup>14</sup> Por ejemplo, hubo regiones y ejidos con prácticas productivas y normatividades vernáculas derivadas de éstas, que permitieron el acceso a la tierra no sólo a quienes poseían el “derecho agrario” e ignoraron la fijación del número de miembros establecida por la forma de tenencia ejidal. Es el caso de los ejidos comunales estudiados por Velázquez (2003) en la sierra de Santa Marta en Veracruz y también de los ejidos dotados en el sur de Yucatán (Torres-Mazuera. A publicarse en 2014).

las dividieron con equidad, pero la justicia campesina era más precisa que la del gobierno, por lo cual a veces asignaron a sus representantes parcelas más grandes o cercanas al poblado...también corrigieron las omisiones o discriminaciones de las resoluciones presidenciales, asignando una parcela a quien había sido injustamente excluido."(Warman 2001, 82). La unidad de dotación individual implicaba el derecho a diferentes tipos de tierras sujetas a relaciones de propiedad y productividad que no siempre se prestaban a la división individual y única (un solo título de propiedad), por lo que en muchos ejidos, la figura jurídica de *unidad de dotación* fue asociada a la parcela ejidal. Esta situación no generaría conflictos mayores sino hasta la reforma al Artículo 27 en 1992, como explicaré más adelante, aunque abrió la brecha entre lo establecido por la ley y los usos y costumbres locales.

Las características legales de la propiedad ejidal, establecidas en el Código Agrario de 1940 al finalizar el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas, pasaron sin mayores alteraciones al Código Agrario de 1942, expedido bajo la presidencia de Ávila Camacho y, en décadas posteriores, a la Ley Federal de Reforma Agraria (LFRA) de 1971. Esta última fue decretada al principio del régimen de Luis Echeverría como respuesta a la crisis agraria y a las demandas campesinas, con el fin de mejorar la producción agrícola y la organización económica en los ejidos del país. Entre sus innovaciones estuvo el reconocimiento de personalidad jurídica a los ejidos y comunidades con el objetivo de que éstos pudieran actuar como personas morales para fines crediticios y de comercialización. Esta disposición contribuía a disminuir la atomización que se estaba dando al interior de muchos ejidos del país con la creación de las sociedades de crédito ejidal formadas por ejidatarios cada vez más independientes de la asamblea ejidal. La nueva legislación, aunada a los diversos proyectos de desarrollo rural de BANRURAL dirigidos al sector ejidal, fueron la causa de un cambio en las relaciones de propiedad en los ejidos del país. Éstos, promovieron la apropiación individual y permanente de las parcelas ejidales por parte de los ejidatarios en detrimento de la posesión mancomunada de las tierras de uso común. También fomentaron un cambio de enfoque al interior de los ejidos donde se priorizó y legitimó el derecho individual de los ejidatarios sobre el derecho de los vecinos del poblado a la tierra ejidal y la idea del ejido como patrimonio exclusivo de los ejidatarios frente a la idea del ejido como patrimonio comunitario.<sup>15</sup> Finalmente, y como parte del mismo giro ideológico, la LFRA trazó una distinción entre tierras ejidales señalando un régimen de propiedad especial para los solares y casas de la zona de urbanización ejidal, la cual estableció que cada ejidatario podría tener pleno dominio sobre sus solares (LFRA, Artículo 96) (Fernández Souza 1991).

<sup>15</sup> Para algunos ejemplos concretos ver Colin, *et al.* (2003) y Torres-Mazuera (A publicarse en 2014).

*Ejido posrevolucionario ¿qué tipo de comunidad política?*

El ejido posrevolucionario significó la creación de una nueva comunidad política y una forma de ciudadanía sin reconocimiento legal, que algunos autores han llamado “ciudadanía agraria” (Azuela 1998; Baitenmann 2007; Léonard y Velázquez 2010). Su génesis se encuentra en el hecho de que la Constitución de 1917 no reconoció la categoría política de todos los poblados dotados con ejidos. De tal forma que el orden geopolítico promovido por los liberales del XIX, esto es, la subordinación de miles de pueblos de indios al municipio, con el ayuntamiento ubicado en la población más numerosa, se mantuvo.<sup>16</sup> Lo paradójico del asunto es que las propias necesidades de un órgano de gobernanza a nivel micro-local hicieron de las asambleas ejidales y sus representantes los principales órganos de gobierno de los ejidos y núcleos de población. El derecho agrario, que era un requisito para participar en la asamblea ejidal, trazo una diferencia entre los ejidatarios y los demás vecinos del poblado sin derecho agrario en la toma de decisiones sobre asuntos que a todos los habitantes del ejido les concernía (Azuela 1995; Baitenmann 2007, 95; Torres-Mazuera 2013).<sup>17</sup> La exclusión a la que fueron sometidos los vecinos de ejidos sin derecho agrario se agravó con el paso de los años cuando el acceso relativamente abierto a las tierras ejidales se fue cerrando. Los ejidatarios con derecho legal sobre la tierra se convirtieron paulatinamente en un grupo social privilegiado con absoluta capacidad de decisión sobre todos los asuntos que le concernían al ejido y al núcleo urbano ejidal.<sup>18</sup>

El ejido se organizaba en torno a una asamblea en la que todos los ejidatarios titulares podían participar y estaba presidida por la comisaría ejidal, compuesta por cuatro cargos: el Comisariado ejidal, el secretario y tesorero y el jefe de vigilancia. Aunque la asamblea era la autoridad máxima del ejido, ésta dependía de la Comisión Nacional Agraria, que décadas más tarde se convertiría en la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA).<sup>19</sup> Pese a su concepción democrática, en la práctica, la asamblea del ejido nunca lo fue. La legislación agraria estuvo, hasta la reforma del Artículo 27 en 1992, basada en el principio de tutelaje gubernamental sobre el ejido: todas las decisiones importantes acerca de la productividad y las asig-

<sup>16</sup> Esta generalización se aplica sobre todo para aquellas regiones como el estado de México, donde los municipios son jurisdicciones vastas con múltiples pueblos pero excluye a los estados con predominio indígena, como Oaxaca donde el municipio llega casi a coincidir con el pueblo, es decir, con la comunidad colonial.

<sup>17</sup> Ver Fox (2007) para una reflexión desde la perspectiva de la ciencia política sobre el “cuarto nivel de gobierno” en México o el poder micro-local de los ejidos y su relación con los ayuntamientos.

<sup>18</sup> Ver Friedrich (1986), Baitenmann (2007) y Leonard (2003) para tres estudios de caso que describen con gran detalle y riqueza analítica la división social y política provocada por la dotación ejidal al interior de los mismos pueblos dotados.

<sup>19</sup> La Comisión Nacional Agraria manejó la Reforma Agraria de 1915 a 1934, cuando fue creado el Departamento Agrario. Este se convirtió en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización a fines de los años 50. Finalmente, la SRA fue creada bajo el gobierno de Luis Echeverría en 1975.

naciones de tierra requerían la aprobación de un oficial federal que debía estar presente y validar todas las asambleas donde se tomaban decisiones asociadas al destino de las tierras ejidales y la inclusión y exclusión de ejidatarios (Warman 2001, 59). La asamblea ejidal por medio de sus órganos de representación con atribución de autoridad, organizaba diferentes aspectos de la vida cotidiana. En las localidades de origen ejidal el comisariado se desempeñaba como la principal autoridad ejidal y el representante frente a las autoridades municipales y las dependencias federales.

El surgimiento de los ejidatarios como una corporación con gran poder político se comprende con mayor profundidad si consideramos que la dotación ejidal fue una de las herramientas implementadas por el poder ejecutivo para debilitar a los poderes locales y centralizar y afianzar el poder del gobierno federal.<sup>20</sup> El nuevo arreglo político, plasmado en la Constitución de 1917 que establecía la propiedad originaria de la Nación sobre el suelo y el subsuelo y la facultad de ésta de imponer a la propiedad privada las modalidades dictadas por el interés público, solo podía ser instrumentado con otro cambio político: el diseño de un régimen presidencialista más nítido. El Artículo 27 constitucional legisló la creación de un aparato burocrático que controlaba el sector agrario y que tenía al presidente de la República como la autoridad suprema sobre el reparto de tierras. Esta restructuración político-institucional fue en detrimento del poder de los gobiernos municipales y de los estados, e indirectamente les quitó jurisdicción sobre más de la mitad de su territorio dotado como ejido o restituido como comunidad (Aboites 2003). Fue así que, el proyecto de Reforma Agraria convirtió al ejido posrevolucionario en una estructura de gobierno local paralela al gobierno municipal, pero sin reconocimiento legal, con fuertes vínculos políticos dependientes del Presidente de la República y que desde los años 40 fue la base micro-local del corporativismo campesino Priísta.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Léonard y Velázquez explican que “el reparto agrario se construyó como un proyecto político de desmantelamiento de las estructuras político-territoriales que habían constituido la trama socio-espacial del país, hasta entonces, y que había sido el soporte principal de las prácticas de autonomía de los actores y poderes rurales: las haciendas, por un lado, y las comunidades indígenas jurídicamente disueltas por las Leyes de reforma de 1857 pero rehabilitadas por las movilizaciones armadas y los planteamientos de la Ley de reforma agraria [...] La creación de ejidos, bajo las modalidades definidas a partir de la administración cardenista, apuntó a la sustitución de las comunidades por nuevas organizaciones, institucionalmente subordinadas al Estado nacional mediante el proceso de dotación agraria.” (Léonard y Velázquez 2009, 396)

<sup>21</sup> Es importante señalar que esta restructuración tuvo el respaldo ideológico de aquellos constituyentes agraristas que plantearon excluir a los ayuntamientos del proceso de reparto agrario. Las razones esgrimidas fueron varias, entre ellas que las tierras de las haciendas muchas veces abarcaban más de un municipio, pero sobre todo que muchos de los gobiernos municipales todavía estaban controlados por jefes políticos del Porfiriato o grupos revolucionarios. Luis Cabrera argumentó además que el despojo de

Desde 1936, las organizaciones ejidales fueron incorporadas por el poder ejecutivo federal en una central única y mayoritaria de escala nacional vinculada al partido en el poder: la Confederación Nacional Campesina (CNC). Con los años, el ejido se convirtió en la base de la pirámide del corporativismo Priista en el espacio rural (Hoffmann 1998; Chevalier 1966; Warman 2001). La CNC fungió como órgano de movilización campesina que respaldaba las decisiones presidenciales, muchas de las cuales eran fundamentales para la definición de la política nacional. La organización también apoyaba políticas facciosas e incluso llegó a constituir una milicia armada para acotar otras corrientes políticas deseosas de recurrir a la fuerza. La incorporación del sector reformado al poder presidencial implicaba la sumisión a éste último, a cambio de ciertas concesiones como el acceso a la tierra, la participación política y el ejercicio de la ciudadanía en el marco del partido de gobierno. A nivel local, los cuadros militantes de la CNC ocupaban posiciones de presidentes municipales, legisladores locales y federales y gobernadores de los estados de la federación, e influían en el proceso de selección del sucesor del presidente de turno (Flores, Pare y Sarmiento 1988; Warman 2001).

Las peculiaridades del sistema ejidal y la distancia entre lo establecido por la ley y la práctica social en todos los ejidos del país, o lo que he llamado la anomalia del ejido, tiene por origen las contradicciones de base de la legislación agraria. Primero, la simplificación de las relaciones de propiedad en una sola forma de tenencia de tierra; y segundo, el desconocimiento legal del ejido como órgano de poder microlocal. Estos aspectos son los antecedentes de los múltiples roles o funciones legales y extralegales desempeñadas por los ejidos posrevolucionarios entre los que destaca la regulación de acceso a la tierra, el control de los recursos productivos y la organización de la producción agrícola, el control social de la comunidad ejidal y de vecinos, la articulación con niveles superiores de poder político, tales como la CNC, y la gestión y administración de todo tipo de recursos económicos que llegan a las localidades. Es decir, es el antecedente de la multifuncionalidad de la institución ejidal señalada por diversos especialistas (Azuela 1995; Hoffmann 1997; Torres-Mazuera 2013; Léonard Velázquez y Quesnel 2003).

#### **EL EJIDO *AD HOC* AL INTERÉS PRIVADO E INDIVIDUAL: LAS REFORMAS DE 1992 AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL**

Una de las intenciones de quienes promovieron la reforma del Artículo 27 de 1992 fue legalizar un conjunto de prácticas ilegales o irregulares que se estaban llevando a cabo en los ejidos del país (Baitenmann s/f; Pisa 1994). Algunos asesores como Arturo Warman, con un conocimiento profundo de la realidad

---

las tierras durante el Porfiriato había sido permitido y promovido por los síndicos de los ayuntamientos (Baitenmann 2001, 106).

del campo mexicano, sabían que las condiciones socioeconómicas rurales había cambiado lo suficiente como para que lo estipulado por la Legislación agraria respondiera cada vez menos a las necesidades, prácticas y costumbres de los habitantes rurales. Por lo que las reformas fueron realizadas con el fin de legalizar los variados usos y formas de posesión que se le daban a las tierras ejidales, así como el mercado de tierras ejidales que ocurría al margen de la ley y la posesión ilegal de tierras ejidales por personas sin calidad agraria. Esta intención estaba ligada con el programa político de Carlos Salinas de Gortari, de largo cuño liberal, que tenía por objetivo dar certeza jurídica a los derechos de propiedad en México y, en concreto, de promover la conversión de aquellas formas de propiedad comunal a propiedad privada.<sup>22</sup> En este sentido, la reforma al Artículo 27 de 1992 fue parte del viraje ideológico de corte neoliberal experimentado por el Estado mexicano desde mediados de la década de 1980, el cual trastocó los principios rectores que dieron origen al ejido posrevolucionario, y que comenzó con la supresión de la demanda campesina por la tierra.

La iniciativa de modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Agraria surgió de la voluntad presidencial aunque su contenido exacto fue resultado de las contradicciones entre diferentes posiciones existentes al interior del mismo gobierno que reflejaban de manera indirecta los proyectos promovidos por la sociedad civil (Carton de Grammont 1995). De ahí que no es posible identificar un proyecto coherente, concebido y elaborado por una tendencia política o económica única. Carton de Grammont (1995) distingue tres corrientes que contribuyeron a delinean la reforma constitucional: en primera instancia “la neoliberal” que hizo una defensa del libre mercado de tierras y representó los intereses del capital financiero y agroindustrial internacional. En segundo lugar se encuentra una corriente que planteaba la eliminación de la tutela burocrática, defendía la autogestión de las organizaciones productivas y la autonomía de los productores frente a la burocracia. Esta posición fue defendida por algunas organizaciones campesinas, entre ellas se encuentran la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA) y la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), la cual representaba a los agricultores medianos, pequeños propietarios y a un conjunto de ejidatarios y comuneros, muchos de ellos del norte del país. La última es la tercer corriente “indigenista”, cercana a la anterior, ésta planteaba la defensa de las formas de organización social en torno a la comunidad y las tierras comunales de las poblaciones indígenas. El Artículo 27 reformado contiene posiciones promovidas desde las tres corrientes mencionadas, aunque, de acuerdo con el mismo analista, la predominante fue la corriente neoliberal, la gran perdedora, la indigenista.

<sup>22</sup> Cabe destacar que no hubo un interés similar por parte del gobierno para generar un catastro rural y regularizar la pequeña propiedad privada rural.

### *La propiedad ejidal neoliberal*

Pérez Castañeda (2002) explica que las reformas de 1992 al Artículo 27 tuvieron un doble efecto sobre la propiedad ejidal y, en general, sobre el régimen de propiedad en México. Derogaron la concepción social de la propiedad que regía desde 1917 y modificaron la composición del sistema agrario y el contenido jurídico de sus modelos específicos (Pérez Castañeda 2002, 38).

De acuerdo con la legislación derogada, el derecho de propiedad social ejidal era doble: derecho a las parcelas ejidales y derecho a los terrenos mancomunados. Ambos estaban indisolublemente ligados, se amparaban con el mismo documento y eran transmitidos por una sola vía (la herencia) a favor de una sola persona. Con la nueva Ley Agraria este derecho se fragmentó: desde 1992 el derecho a la parcela es independiente del que se tiene sobre los terrenos de propiedad mancomunada. Ambos se acreditan con distintos certificados, pueden ser transmitidos por separado y son alienables (Pérez Castañeda 2002, 114).

La reforma al Artículo 27 constitucional convirtió a la propiedad parcelaria ejidal en una nueva modalidad de propiedad privada en dominio moderado en la medida en que el derecho de los ejidatarios sobre las parcelas certificadas se convirtió en un derecho de propiedad virtualmente autónomo en relación con el ejido.<sup>23</sup>

Para el caso de las tierras de uso común, de acuerdo con Artículo 74, estas siguen siendo inalienables, imprescriptibles e inembargables, aunque por omisión son transmisibles y divisibles. Dicho artículo también establece que las tierras de uso común pueden ser aportadas al capital de sociedades agrarias mercantiles o civiles. Por su parte, los Artículos 23, fracción X, 56 y 57, otorgan facultades a la asamblea para parcelarlas y asignarlas individual o colectivamente (Pérez Castañeda 2002, 149). Si bien, la asignación de parcelas por parte de la asamblea era una atribución considerada por la Ley derogada, la nueva legislación le dio el carácter de definitividad, lo cual implica que la asamblea ejidal tiene el poder de crear nuevos derechos parcelarios.

Por su parte, las comunidades (agrarias) adoptaron un estatus jurídico que, de acuerdo con el mismo autor, ya no puede definirse como social “constituyéndose en un género de propiedad por sí mismo”. La propiedad privada también experimentó una flexibilización al ser eliminadas las taxativas legales que limitaban el derecho de sus titulares; la nueva legislación conllevó una reducción en obligaciones y restricciones para los propietarios privados. Por otro lado, fue creada una nueva modalidad de tenencia que Pérez-Castañeda llama “societaria” o “propie-

<sup>23</sup> Existe sólo una restricción que le impide alcanzar el rango de propiedad ilimitada como acontece con la propiedad en pleno dominio. Esta se relaciona con los contratos de sociedad y explica que el ejidatario puede aportar su parcela al capital o haber social de cualquier figura civil o mercantil, pero únicamente en usufructo y no en dominio (Pérez Castañeda 2002, 123).

dad accionaria” (Pérez-Castañeda 2002, 39). Finalmente, conforme a la Ley Agraria de 1992 todos los modelos de tenencia de la tierra pueden transformarse a voluntad de sus dueños. Así, los propietarios privados pueden devenir ejidatarios (Artículo 90); estos últimos pueden convertirse al pleno dominio (Artículo 81) o al régimen comunal (Artículo 103) y, finalmente, los comuneros pueden cambiar su estatus jurídico al ejidal (Artículo 104) (Pérez-Castañeda 2002, 39).

La nueva propiedad parcelaria ejidal se caracteriza por su alienabilidad restringida dirigida a preservar la unidad territorial de los núcleos agrarios en la medida en que la transmisión de la parcela solo puede darse entre ejidatarios y avecindados. Sin embargo, la nueva Ley Agraria permite la disolución de la comunidad política que representaba el ejido en cuanto a que disocia la categoría legal de sujeto agrario y el derecho a la tierra. Esto significa que lo transferible en los ejidos en la actualidad no es la categoría legal de sujeto agrario, sino la tierra; lo alienable es la parcela, no la condición de ejidatario que sólo puede ser conferida por la asamblea del núcleo agrario o en su defecto el tribunal competente. De ahí que en los ejidos actuales existen ejidatarios sin parcela y parcelas ejidales sin ejidatarios.

Pérez Castañeda argumenta que la propiedad ejidal perdió su carácter de propiedad social. La legislación anterior convertía los derechos agrarios ejidales en patrimonio familiar forzoso en virtud de que sólo se podían transmitir por la vía testamentaria y bajo un orden de preferencia encaminado a la protección de los menores y del cónyuge superviviente. Con la nueva Ley Agraria de 1992 se suprimió el carácter patrimonial de la parcela, el titular del derecho de propiedad tiene la facultad de decidir en lo individual y de manera excluyente su transmisión a terceros, reservando para sus hijos únicamente el derecho al tanto. El ejidatario puede también enajenar la parcela, perderla por prescripción adquisitiva, traspasarla a terceros para su aprovechamiento y uso, ofrecerla en garantía, e incluso cambiar su régimen jurídico sin que en contrapartida genere a su titular obligaciones sustantivas de ningún tipo, ni con la sociedad, ni con el núcleo agrario, ni con su familia. De ahí que ya no es posible seguir catalogando al nuevo patrón de tenencia como un derecho de propiedad social. De hecho, el único rasgo que, según este autor, conservó de su antiguo modelo, es la indivisibilidad territorial (Pérez Castañeda 2002, 136). Otro cambio radical fue el fin del respaldo legal de la lógica campesina según el cual la posesión de la tierra tiene que ver con la residencia en un poblado y el trabajo agrícola. La nueva Ley Agraria abrió la posibilidad de adscripción limitada a la tierra ejidal basada en estatus y no en el trabajo que se realiza en ésta.

### *Membresía a la comunidad política ejidal neoliberal*

El nuevo marco legal implementado a partir del 6 de enero de 1992 con la reforma al artículo 27 constitucional transformó varias de las “reglas del juego”

que hasta entonces habían regido en ejidos y comunidades. Los cambios promovidos por esta reforma alteraron, en mayor o menor medida, las tramas de relaciones sociales entrelazadas en torno a las formas de tenencia de la tierra a nivel local, forjadas con base en las legislaciones agrarias derogadas. También han transformado muchas de las funciones desempeñadas por la asamblea ejidal y sus órganos de representación que, por distintas razones, han perdido poder y autoridad.

Hasta 1992, la única categoría social con reconocimiento legal ante el Estado, en cuanto a la posesión de la tierra ejidal, era la de ejidatario. El ejidatario era el único que gozaba del derecho a usufructuar la tierra, participar en la asamblea y decidía sobre los asuntos del ejido. El número de ejidatarios por ejido era fijo e invariable, establecido en la resolución presidencial que dotaba o ampliaba al ejido en cuestión. De ahí que, para convertirse en ejidatario en un ejido dotado era necesario que hubiera una “vacante” que se pudiera ocupar, lo cual sucedía con cierta regularidad. Las razones de la baja de un ejidatario podían ser diversas: que hubiera muerto, emigrado o dejado de trabajar la tierra. En conjunto, estas condiciones se condensaban en el hecho de “haber abandonado el cultivo personal de las unidades de dotación por más de dos años consecutivos”. Junto a estas razones con reconocimiento legal, había otras ilegales, pero con aceptación local: la venta de parcelas o la conflictividad de un ejidatario podía conducir a que fuera expulsado del ejido.

De esta forma, era posible dar de baja a ciertas personas para dar de alta a otras interesadas en convertirse en nuevos ejidatarios. Por lo general, los principales interesados eran aquellas personas que llevaban cierto tiempo trabajando la tierra del ejido, en tanto “parceleros”, “posesionarios” o “comuneros” autorizados por la asamblea y comisaría ejidal, pero sin derecho a participar en la asamblea. La privación de derechos e incorporación de nuevos ejidatarios eran procedimientos legalizados cada cierto tiempo por el gobierno, que realizaba “investigaciones usufructuarias” a fin de actualizar el padrón de ejidatarios y expedir los certificados agrarios para los recién incorporados (Baitenmann 1998; Nuijten 2003). Es así que, desde la perspectiva de los ejidatarios, a pesar de las interdicciones legales respecto al número de ejidatarios, siempre había la posibilidad de incluir a nuevas personas y, aún más, prevalecía la idea de que los ejidatarios, como grupo, tenían el control sobre estas altas y bajas, aún más de manera amplia sobre el acceso a la tierra. Dentro de este contexto, el comisario ejidal era quien decidía sobre la entrada de nuevos ejidatarios o posesionarios informales, lo que le redituaba en poder personal.

La Ley de 1992 vino a transformar esta práctica de inclusión/exclusión dirigida por la asamblea ejidal ya que por un lado finalizó las investigaciones de usufructo, y por otro, otorgó autoridad a la asamblea para decidir respecto a la aceptación de más sujetos agrarios y con ello la posibilidad de ampliar la comunidad ejidal. La Ley de 1992 abrió la posibilidad para que las asambleas ejidales

legalizaran aquellas personas en posesión de la tierra, sin calidad de ejidatarios hasta entonces,<sup>24</sup> y creó la calidad agraria de *posesionario*. También creó la figura de *avecindado* para dar reconocimiento legal a aquellos vecinos del núcleo urbano con derecho a adquirir una parcela ejidal.

La figura de avecindado no es nueva. En la antigua legislación, el artículo 93 le confería al avecindado el derecho de recibir un solar en la zona de urbanización del poblado. Sin embargo, la Ley Agraria de 1992 le otorgó un tratamiento más específico: los avecindados son aquellos mexicanos mayores de edad que han residido por un año o más en las tierras del núcleo de población ejidal y que han sido reconocidos como tales por la Asamblea Ejidal o Tribunal Agrario. Lo que significa que si con la legislación derogada no existía distinción entre poblador no ejidatario y avecindado, ahora no todo poblador es avecindado. El avecindado, además de ser un habitante del núcleo agrario, es un poblador que en virtud de su reconocimiento formal por parte de la asamblea tiene ciertos privilegios que el resto de los poblares no tienen, entre los que sobresalen la facultad jurídica de adquirir parcelas ejidales por enajenación (Pérez Castañeda 2002, 175). Los avecindados y posesionarios, son nuevos sujetos agrarios con derecho a la tierra ejidal pero sin voz ni voto en la asamblea.

La legislación agraria vigente, en sus principios contrarios a los del Artículo 27 constitucional de 1917, ha detonado una proliferación de desfases entre lo que establece la ley, lo que dicta la costumbre y lo que en realidad se hace. En cada ejido del país es posible observar un conjunto de anomalías que se explican por tales divergencias. También ha permitido márgenes de interpretación, que cómo sugiero en el planteamiento inicial de este texto han sido *ad hoc* al proyecto neoliberal. Por razones de espacio y el carácter de este texto, finalizo dando seis ejemplos breves que muestran ciertas ambigüedades presentes en la Ley Agraria que han sido materia de interpretación y que también revelan el carácter procesual y cambiante de la ley.

1. *Confusión entre vecinos y avecindados.* En la percepción de los ejidatarios, un avecindado es todo vecino del ejido, sin embargo, en términos jurídicos, sólo es quién ha sido reconocido por la Asamblea Ejidal y registrado ante el Registro Agrario Nacional. Esto genera innumerables conflictos que en muchos casos llegan a los tribunales agrarios entre personas, vecinas de un ejido que han adquirido una parcela ejidal pero que legalmente no tienen derecho a ello (sólo los avecindados legales y los ejidatarios tienen derecho a la compra de parcelas).

2. *Confusión respecto a los derechos de los posesionarios.* Miles de posesionarios

<sup>24</sup> En muchos ejidos del país, existían casos de hijos de ejidatarios en posesión de una parcela ejidal pero sin la calidad agraria. Esto sucedía entre otras razones porque la ley prohibía la división de la unidad de dotación que, sin embargo, en muchos casos, como ya hemos señalado, estaba conformada por más de una parcela. Es así que muchos ejidatarios de manera informal habían dado acceso a estas parcelas a más de un hijo, que sin posibilidad de heredar el derecho agrario y la calidad de ejidatario permanecía en posesión informal de la parcela.

legales recibieron un certificado parcelario tras la implementación del programa PROCEDE.<sup>25</sup> Sin embargo, su calidad agraria diferente a la de ejidatarios supone derechos diferentes. Tras una discusión en Tribunal superior agrario en la década del 2000 se ratificó que los posesionarios no pueden heredar aunque tengan un certificado parcelario. Esta decisión no hace ningún sentido en la cotidianidad puesto que quien tiene un certificado parcelario a su nombre se considera dueño de la parcela. Por otro lado, al igual que lo señalado para el caso de los avecindados, existen muchas personas que se auto-identifican como posesionarios y en posesión de tierras ejidales pero no cuentan con reconocimiento legal de su posesión y están sujetas a las decisiones, en ocasiones arbitrarias o abusivas por parte de ejidatarios.

3. *Confusión respecto a la unidad de dotación.* Pérez Castañeda (2002) explica que en la legislación derogada, estaba claro que las unidades de dotación eran material y jurídicamente indivisibles, entre otras cosas, por su inalienabilidad. Al respecto, la nueva legislación sugiere interpretaciones encontradas, a lo que se añade la diversidad de criterios en la esfera administrativa y jurisdiccional, en donde han predominado enfoques diferentes. Con el programa PROCEDE, durante el proceso de regularización ejidal fue práctica sistemática reconocer la divisibilidad física de las unidades de dotación muy frecuente en los ejidos de todo el país (Warman 2001, 84). En dicho proceso cada fracción de la unidad de dotación fue titulada de forma separada, de manera que cada una de ellas se convirtió en propiedad ejidal en sí misma y jurídicamente independiente cuando se trata de transmisión por enajenación (Pérez Castañeda 2002,127).<sup>26</sup> De tal modo que

<sup>25</sup> La Ley agraria de 1992 fue puesta en marcha por medio del programa PROCEDE que tuvo como meta generar las condiciones básicas para crear un mercado de tierras ejidales y con el tiempo el cambio a dominio pleno individual del ejido. Para ello el programa regularizaba la tenencia de la tierra estableciendo con precisión los límites de los ejidos que le aceptaron y otorgando títulos individuales de propiedad ejidal, ya fuera de uso común o de parcelas, en aquellos ejidos que hubieran aceptado parcelar. Además, el programa gubernamental supuso la identificación sistemática de todos los miembros de la comunidad ejidal en un padrón de ejidatarios y su inscripción en el Registro Agrario Nacional. A esta tarea se añadió la regularización de otras formas de posesión existentes en los ejidos que implicaron el reconocimiento de otra clase de “sujetos agrarios” diferentes a los ejidatarios (avecindados y posesionarios) así como la elaboración de una normatividad específica para cada ejido (el reglamento interno). Dicho paquete de opciones ofrecido por PROCEDE no fue aceptado de manera idéntica en todos los ejidos del país, en cada uno de ellos es posible observar diferentes combinaciones de arreglos sociales con respecto a la parcelación y membresía del ejido.

<sup>26</sup> La unidad de dotación que puede estar conformada por más de dos certificados parcelarios, además del certificado de tierras comunales, solo es heredable en paquete. Los ejidatarios solo pueden registrar a un sucesor único en el RAN, aunque posean más

en diversos ejidos del país existen ejidatarios con más de una unidad de dotación, que en muchos casos enajenan a sus mismos hijos con el fin de heredar de forma separada.

4. *Confusión entre cesión y enajenación.* En muchos ejidos del país los ejidatarios continúan estableciendo una diferencia entre la “enajenación de los derechos parcelarios” y la “cesión del derecho agrario”. Esta distinción se basa en la idea engañosa de que las tierras de uso común son inalienables y su transmisión se limita a la herencia, cesión o renuncia de derechos. Efectivamente, de acuerdo con Ley Agraria, las tierras de uso común son inalienables, imprescriptibles, e inembargables (art. 74). Sin embargo, dichos atributos son meramente declarativos no sólo por las excepciones que marca la Ley, sino también porque de la lectura de diversos artículos del mismo ordenamiento se desprende lo contrario (Pérez Castañeda 2002,148). Por lo general, las tierras de uso común son alienadas por las asambleas ejidales, siguiendo un procedimiento señalado por la Ley: el parcelamiento o cambio de destino y el subsecuente cambio a dominio pleno.<sup>27</sup>
5. *Confusión entre parcelamiento legal y económico.* Como parte del proyecto de desarrollo rural promovido por BANRURAL, muchos ejidos del país fueron parcelados y apropiados de forma individual en las décadas de 1970 y 1980. Dichos parcelamientos, salvo excepciones, fueron legales y sólo fueron regularizados de forma sistemática cuando se implementó el programa PROCEDE. Sin embargo, desde el paso de dicho programa, la parcelación *de facto* de tierras de uso común ha continuado. Los ejidatarios no identifican la diferencia entre parcelación legal y parcelación económica, de tal forma que existen muchos casos de enajenación de parcelas que no cuentan con certificado parcelario puesto que legalmente son uso común.
6. *Confusión respecto a quién es la autoridad local en materia agraria.* De acuerdo con lo establecido en la Ley Agraria, los comisarios son sólo representantes de la asamblea ejidal, única autoridad del ejido. Sin embargo, en muchos ejidos del país, los comisarios ejidales siguen teniendo mayor poder que la asamblea sobre ciertos asuntos (anuencia para crear unidades de riego, cesión de derechos ejidales, decisión en torno a cambios de destino de las tierras ejidales), además, de que las asambleas ejidales y las autoridades agrarias siguen dependiendo en gran medida de las instancias gubernamentales, principalmente de la Procuraduría Agraria a través de sus visitadores agrarios, para tomar las decisiones más relevantes sobre el destino del ejido. Por otra parte, en ciertas regiones, los jueces

de dos certificados ya que la unidad de dotación conformada por estos es indivisible. Sin embargo, cuando un ejidatario vende una parcela con certificado, puede hacerlo y conservar, en caso de que tenga otra parcela con certificado y el uso común.

<sup>27</sup> Para una explicación a detalle en términos legales, ver Pérez Castañeda (2002).

de paz son también considerados autoridad respecto a los asuntos del ejido y se acude a estos para darle validez a transacciones de compra-venta.

### *El ejido ad hoc a los intereses privados*

El ejido posrevolucionario fue concebido para cumplir una función social, era el patrimonio principal al que todo miembro de la comunidad tenía derecho. Su principio rector era: “La tierra es de quien la trabaja”, el cual enfatizaba las obligaciones más que los derechos que implicaban la posesión de una parcela, y llevaba implícito el perfil socioeconómico de aquel que tenía derecho a la tierra. En la legislación agraria vigente, ambos principios fueron eliminados; desde hace dos décadas ya no es condición suficiente ser residente permanente de un ejido para tener derecho al acceso a la tierra ejidal. La propiedad ejidal como patrimonio colectivo ya no tiene un respaldo legal y la individualización y privatización son procesos legales y legítimos con mayor o menor presencia en todos los ejidos del país. Por otro lado, con la reforma al artículo 27 constitucional, los derechos coextensivos a la posesión de la tierra ejidal fueron eliminados: ser poseedor de una parcela ejidal ya no da derecho a ser parte de la comunidad de ejidatarios.<sup>28</sup> Por último, las asambleas ejidales más que empoderarse, como pretendían algunos de los reformadores de la Ley Agraria, han sido debilitadas. Los padrones de ejidatarios se encuentran desactualizados y pocas veces se cumple con el *quórum* necesario para la toma de decisiones en asamblea. En la actualidad, los ejidatarios son por lo general, un grupo dividido, poco organizado y minoritario numéricamente con respecto a los vecinos de los núcleos ejidales, que reside o no en dichos poblados, pero que controla los recursos, en muchos casos, más valiosos de tales asentamientos. Legalmente ya no tienen obligaciones claras (sembrar la tierra, residir en los ejidos), y gozan de una excepcionalidad fiscal.<sup>29</sup> Los ejidatarios también son un grupo social marginado y golpeado por la política económica, desatendido a nivel de la política nacional. Todos estos rasgos nos llevan a definir el ejido contemporáneo como una figura jurídica y forma de organización social que, si ajustarse a una norma previa (*de facto*), ha sido adecuado (*ad hoc*) al proyecto neoliberal.

## CONCLUSIONES

Desde la perspectiva legal, el ejido posrevolucionario es un agregado de ideas sobre la soberanía nacional, la justicia social, las formas de gobierno local, nociones de propiedad y de organización de los pueblos indígenas y los grupos cam-

<sup>28</sup> Este es el caso de poseedores y avecindados con certificados parcelarios a su nombre que no tienen voz ni voto en la asamblea ejidal.

<sup>29</sup> Para una descripción detallada de dicha excepcionalidad, ver Azuela (1995) y Torres-Mazuera (2012).

pesinos, las necesidades sociales de la tierra, la agricultura y el campesinado y la eficiencia productiva y el desarrollo nacional. Estas ideas surgen de una necesidad creciente por parte del Estado de defender a detalle el objeto a normar, pero también han sido producto de las disputas y luchas entre grupos sociales con visiones diferentes que han contribuido en la definición de una legislación agraria y del ejido mismo. Es así que el ejido posrevolucionario como figura jurídica, incluso tras la reforma de 1992, es una de las formas de organización social y tenencia más acabadas y sofisticadas en materia legal con gran potencialidad para un ejercicio democrático, sustentable y redistributivo de los recursos.

Como he mostrado a lo largo de este texto, el ejido no es un contendiente vacío, sin embargo, el uso que los ejidatarios y demás actores involucrados en el sector agrario le han dado, ha determinado en buena medida el contenido que dicha forma de tenencia ha posibilitado. En contextos de fuerte autoritarismo, caciquismo, y corporativismo Priísta, las prácticas sociales que le han dado contenido han ido en el sentido de la privatización e individualización de los derechos ejidales más que en el del patrimonio comunitario y el acceso equitativo y participativo en los recursos. La conversión paulatina de sentido experimentada por la propiedad ejidal significa que en la actualidad los ejidatarios gozan de más derechos agrarios que de obligaciones hacia la sociedad y en concreto hacia la comunidad del núcleo urbano ejidal.

## REFERENCIAS

- ABOITES AGUILAR, Luis  
2003 *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México 1922-1972.* México: El Colegio de México.
- AZUELA, Antonio  
1995 “Ciudadanía y gestión urbana en los poblados rurales de Los Tuxtlas”. *Estudios Sociológicos* 12 (39): 485-500.  
2009 “El problema con las ideas” En *En busca de Molina Enríquez. Cien años de Los grandes problemas nacionales*, coordinado por Emilio Kouri. México: El Colegio de México, 79-126.
- BAITENMANN, Helga  
2001 “Las paradojas de las conquistas revolucionarias: municipio y reforma agraria en el México contemporáneo”. *Gestión y política pública* 10 (1):103-23.  
2007 “Reforma agraria y ciudadanía en el México del siglo xx”. En *Paisajes mexicanos de la reforma agraria. Homenaje a William Roseberry*, edición de Carpintero Francisco Gómez, 71-95. México: El Colegio de Michoacán-BUAP-CONACYT, 71-95.  
s.f. *Everyday Trials: Legality and 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>
- BRACAMONTE Y SOSA, Pedro  
1996 *Los mayas y la tierra.* México: UADY-CONACYT.  
2000 “La jurisdicción cuestionada y el despojo agrario en el Yucatán del siglo xix”. *Revista Mexicana del Caribe* 6(10):150-79.
- CARTON DE GRAMMONT, Hubert  
1995 “Nuevos actores y formas de representación social en el campo.” En *El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano*, coordinado por J. F. Prudhomme, 105-68. México: Plaza y Valdés.
- CHEVALIER, François  
1966 “*Ejido et stabilité au Mexique*”. *Revue Française de Science Politique* 16 (4): 717-52.
- CHEVALIER, Francois y Marta Pou  
1988 “La libertad municipal, antigua y permanente reivindicación mexicana”. *Revista Mexicana de Sociología* 51(2): 433-49.
- COLIN, Jean-Philippe, et al.  
2003 “Reforma agraria, dinámicas organizativas y prácticas agrarias. El caso de Graciiano Sánchez, Tamaulipas, México”. En *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*, edición de Eric Léonard, André Quesnel y Emilia Velázquez. México: IRD-CIESAS-Porrúa.
- CRAIB, Raymond B.  
2004 *Cartographic Mexico. A History of State Fixations and Fugitive Landscapes.* Durham: Duke University Press.

- DÍAZ Y DÍAZ, Martín  
1987 “Proceso constitucional y las relaciones de propiedad”. *Revista de investigaciones jurídicas* 11, México.
- FERNÁNDEZ SOUZA, Jorge  
1991 “El ejercicio de la profesión ejidal”. *Vinculo jurídico* 5. <http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webryj/rev5-2.htm>
- FLORES, Graciela, Paré Luisa, Sarmiento, Sergio  
1988 *Las voces del campo. Movimiento campesino y política agraria 1976-1984*. México: Siglo XXI.
- Fox, Jonathan  
2007 “Rural Democratization and Decentralization at the State/Society Interface: What Counts as ‘Local’ Government in the Mexican Countryside?”. *Journal of Peasant Studies* 34 (3): 527-59.
- FRASER, Donald J  
1972 “La política de desamortización en las comunidades indígenas. 1856-1872”. *Historia Mexicana* 21(4): 615-652.
- FRIEDRICH, Paul  
1986 *The Princes of Naranja. An Essay in Anthrohistorical Method*. Austin: University of Texas Press.
- HOFFMANN, Odile  
1997 “L’ejido laboratoire des pratiques sociales et fondament de la ruralité contemporaine au Mexique”. En *La ruralité dans les pays du Sud à la fin du siècle*, edición de Jean-Marc Gastellu y Jean-Yves Marchal, 401-16. Paris: Orstom.
- KNOWLTON, Robert J  
1998 “El ejido mexicano en el siglo xix” *Historia mexicana*, 48 (1): 71-96.
- KOURI, Emilio  
2002 “Interpreting the Expropriation of Indian Pueblo Lands in Porfirian Mexico: The Unexamined Legacies of Andrés Molina Enríquez”. *The Hispanic American Historical Review* 82 (1): 69-117.  
2004 *A Pueblo Divided: Business, Property, and Community in Papantla, Mexico*. Stan-dford: Standford University Press.
- LÉONARD, Eric  
2003 “Titularización agraria y apropiación de nuevos espacios económicos por los actores rurales: el proceder en los Tuxtlas, estado de Veracruz”. En *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*, edición de Eric Léonard, André Quesnel y Emilia Velázquez. 297-328. México:CIESAS-IRD-Porrúa.
- LÉONARD, Eric y Emilia Velázquez  
2010 “Citoyenneté locale et réappropriation du changement légal au Mexique. Une analyse des conflits autour des transferts fonciers à Soteapan, Veracruz”. En *Politiques de la terre et de l'appartenance. Droits foncières et citoyenneté dans les sociétés du Sud*, edición de Jean Pierre Jacob y Pierre Yves Le Meurs, 61-94. Paris: IRD-Karthala.

LÉONARD, Eric, André Quesnel y Emilia Velázquez

- 2003 “Introducción. La regulación agraria en sus contextos, normatividad legal, prácticas de los actores y juegos de poder”. En *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a las tenencia de la tierra*, edición de Eric Léonard, André Quesnel y Emilia Velázquez. 5-40. México: CIESAS-IRD-Porrúa.

MACKINLAY, Horacio

- 1991 “La política de reparto agrario en México (1917-1990) y las reformas al Artículo 27 constitucional”. En *Procesos rurales y urbanos en el México actual*, edición de Alejandra Massolo *et al.* 117- 167. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

MAINE, Henry James Sumner

- 1885 *Lectures on the Early History of Institutions.* 7<sup>a</sup> ed. New York: H. Holt and Company.

MALLON, Florencia

- 1995 “Reflections on the Ruins; Everyday Forms of State Formation in Nineteenth-Century Mexico”. En *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, edición de Gilbert Joseph y Daniel Nugent. 69-106. Durban and London: Duke University Press.

MENDOZA, Edgar

- 2007 “Privatización de la propiedad comunal y crecimiento agrícola en la región de la Cañada. El distrito político de Cuicatlán, 1890-1910”. En *La desamortización civil en Oaxaca*, coordinado por Carlos Sánchez Silva, 103-134. Oaxaca: Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.

MENEGUS BORNEMANN, Margarita

- 2007 “La desvinculación y desamortización de la propiedad en Huajuapan, siglo xix”. En *La desamortización civil en Oaxaca*, coordinado por Carlos Sánchez Silva, 31-64. Oaxaca: Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.

NERI GURANEROS, José Porfirio

- 2011 “Las sociedades agrícolas en el estado de México durante el Porfiriato: Transformación de la propiedad de los pueblos indígenas”. Tesis de Maestría en Estudios Históricos, Universidad del Estado de México.

NUIJTEN, Monique

- 2003 “Illegal Practices and the Re-enchantment of Governmental Techniques Land and the Law in Mexico”. *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 48:183-93.

PÉREZ CASTAÑEDA, Juan Carlos

- 2002 *El Nuevo sistema de propiedad agraria en México*. México: Textos y Contextos.

PISA ROSARIO, Angela

- 1994 “Popular Response to the Reform of Article 27: State Intervention and Community Resistance in Oaxaca”. *Urban Anthropology and studies of Cultural Systems and Word Economic Development* 23 (2/3):267-306.

PURNELL, Jennie

- 1999 "With all Due Respect: Popular Resistance to the Privatization of Communal Lands in Nineteenth Century Michoacán". *Latin American Research Review* 34 (1): 85-121.

ROSEBERRY, William

- 1994 "Hegemony and the language of contention". En *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, edición de Gilbert Joseph y Daniel Nugent, 355-366. Durban and London: Duke University Press.

TORRES-MAZUERA, Gabriela

- 2012 *La ruralidad urbanizada. Reflexiones sobre la reconfiguración local del espacio rural en un contexto neoliberal*. México: UNAM, Colección: La pluralidad cultural en México.

TORRES-MAZUERA, Gabriela

- 2013 "Geopolitical transformation in rural Mexico: Toward new social and territorial boundaries in an Indigenous municipality of central Mexico". *Journal of Peasant Studies* 40 (2): 431-56.

TORRES-MAZUERA, Gabriela

- en prensa "La maleable rigidez del ejido como forma de tenencia de tierra en el sur de Yucatán". Revista *Relaciones*.

WARMAN, Arturo

- 2001 *El campo mexicano en el siglo xx*. México: Fondo de Cultura Económica.

WILLIAMS, Raymond

- 1980 *Marxismo y literatura*. Barcelona: Península.