

El ejido mexicano: entre la persistencia y la privatización

Lourdes Romero Navarrete

Esta colaboración tiene como finalidad analizar el comportamiento de la propiedad social, medido por los censos ejidales levantados entre 1930 y 2007. El estudio enfatiza la importancia histórica de los registros censales y muestra la persistencia de la propiedad social, que a poco más de 20 años de emitida la legislación que permitió optar por el dominio pleno, continúa regulando alrededor de la mitad de la superficie nacional. Asimismo, alude a las iniciativas de reforma a la legislación agraria presentadas desde finales de 2012 que proponen erradicar los candados que aún presenta el marco legal para acceder al dominio privado de tierras ejidales y comunales. El texto concluye que frente a la contundente persistencia de la propiedad social registrada en los censos, predomina una política que desestima las razones históricas de esta continuidad y no resuelve la complejidad implicada en la propiedad social.

Palabras clave: privatización del ejido, censos ejidales, legislación agraria en México.

THE MEXICAN EJIDO: BETWEEN PERSISTENCE AND PRIVATIZATION

This collaboration aims to analyze the behavior of social property, measured by the Ejido censuses raised from 1930 to 2007. The study emphasizes the historical importance of census records and shows the persistence of social property, to a little more than twenty years of issued legislation allowing to choose the private domain, continues regulating around the middle of the national surface. It also alludes to the agrarian law reform initiatives presented from late 2012 proposed to eradicate the limitations still presenting the legislation to the private domain of Ejido and communal lands. The text concludes that front the strong persistence of social property registered in the censuses, predominates a policy that ignore the historical reasons of this continuity and it does not solve the complexity involved in the social property.

Key words: ejido, agrarian censuses, agrarian law in Mexico.

En México, ejidos y tierras comunales fueron instituidos en el artículo 27 de la Constitución Política de 1917, su formalización derivó del amplio movimiento social detonado en 1910, que además de reivindicar el derecho a la tierra, reclamó el reconocimiento a formas ancestrales de organización comunitaria.¹ El rasgo distintivo del régimen de tenencia de la tierra aplicado a ejidos y comunidades, conocido como “propiedad social”, fue articular un esquema de organización productiva y social con base en la propiedad colectiva de tierras y aguas. No obstante, desde su institucionalización involucró elementos que van más allá de un tipo de tenencia de la tierra, pues comprende particulares formas de organización e identitarias, así como distintas especificidades respecto a la relación individual con los espacios de vida (solares) y de producción (parcela), por lo que en torno suyo opera una multiplicidad de expresiones sociales, jurídicas, culturales, políticas y económicas, ancladas en procesos históricos de largo aliento, cuya dinámica está condicionada por sus contextos espacio-temporales, tanto por la forma como se articulan al ámbito extralocal y global.²

En esta colaboración se analiza el comportamiento de la propiedad social expresado en los censos ejidales levantados entre 1930 y 2007. El propósito es mostrar, en primer término, que a pesar de que la Ley Agraria de 1992 ofreció a ejidatarios y comuneros la opción de acceder al dominio pleno, y con éste a la posibilidad de decidir la libre venta de tierras, tanto el ejido como las tierras comunales mantienen una sólida persistencia. Así, si bien se ha incrementado la superficie de parcelas tituladas mediante la certificación de derechos a partir del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede), creado en el marco de las reformas de 1992, la extensión de tierras rústicas sujeta a compra-venta se calcula en alrededor de 6.5%, en tanto una extensión mayoritaria se mantiene en calidad de uso común. En segundo término, se muestra que la actividad censal ha tenido una importancia diferenciada como referente en el diseño de políticas públicas relacionadas con el campo, se pone especial atención en la etapa reciente donde se percibe un abierto divorcio entre el sentido de las cifras registradas por los datos censales entre 1991 y

¹ Una amplia literatura puede citarse, aquí remitimos a dos referentes, uno de la década de 1980 y otro de la historiografía reciente: Bartra (1985) y Salmerón (2006).

² Dentro de los referentes que ofrecen una visión del proceso que ha tenido el ejido en México desde un ángulo histórico pueden citarse: Knowlton (1998), Arboleyda (1998) y Escobar y Butler (coords.) (2013) (obra que documenta problemáticas internas en pueblos y comunidades en procesos de adaptación-incorporación a las instituciones republicanas).

2007, y las propuestas legislativas respecto a la propiedad social, específicamente, se alude al endurecimiento de las posiciones gubernamentales que promueven una cabal liberalización de los candados que aún protegen a este régimen de propiedad.

El texto se ha dividido en dos apartados, el primero inicia con una breve alusión a las implicaciones históricas y de contenido que presentan los datos censales, continúa con un desglose del número de ejidos y comunidades, superficie y número de derechos, tanto mujeres como hombres, durante el periodo 1930-2007, termina con una referencia al estudio coordinado por Héctor Robles Berlanga en 2010, el cual confirma el panorama censal analizado. El segundo apartado se refiere a las iniciativas de reforma a la Ley Agraria presentadas en ambas cámaras del Congreso desde finales de 2012, que proponen eliminar las prevenciones que aún presenta la ley para privatizar las tierras ejidales. El texto concluye advirtiendo sobre el papel histórico que ha tenido el levantamiento censal respecto a la cuestión agraria, otrora un activo agente del cambio y que ahora constituye una fuente estadística de primera importancia, pero que ha dejado de lado el registro de información cualitativa sin la cual es viable una cabal interpretación de los datos numéricos; concluye, asimismo, que frente a la persistencia de una estrategia de organización articulada por la propiedad ejidal y comunal, la actividad legislativa mantiene una línea consistente que promueve la privatización, o bien, busca hacer adecuaciones a la legislación agraria que no consideran la complejidad implicada en la propiedad social.

LA PROPIEDAD SOCIAL EN LOS CENSOS EJIDALES, 1930-2007³

La sistematización de datos sobre la propiedad social y la actividad agropecuaria tiene un parteaguas en 1930. En este año, el Estado posrevolucionario inició el levantamiento de información estadística sobre las actividades del sector primario. Ambos tipos de información, es decir, tanto la que se refiere a la propiedad ejidal como la que registra datos sobre la producción agropecuaria, han sido publicados conjuntamente o por separado, los primeros son conocidos como censos ejidales –de los cuales se han levantado nueve a partir de la década de 1930– y los segundos como censos agrícolas y ganaderos (a los que se ha incorporado la variable forestal). Desde su inicio los censos han cambiado en términos de las variables registradas, y se han agregado, paulatinamente, datos sobre transferencia de derechos, migración y participación

³ Una primera aproximación a las cifras fue presentada en Romero y Rojas (2011).

de los jóvenes, entre otros. También ha habido cambios en la conceptualización y metodología; no obstante, con excepción del censo de 1981, el resto contiene información comparable sobre variables fundamentales: número de ejidos, número de derechosos por género y superficie según su uso.⁴

Dentro de los análisis acerca de la importancia histórica que ha tenido la actividad registral agraria destaca el trabajo de Michael Ervin (2007), quien analiza la función que desempeñó el levantamiento censal de 1930 a favor de un proyecto agrario en el que aún no había consenso. Ervin parte de dos premisas: “los números no son neutrales, o no carecen de significado político”, y la actividad registral oficial tiene capacidad para coadyuvar en la transformación social.⁵ En esta tesis, Ervin señala que el levantamiento del *Censo agrícola-ganadero* de 1930, devino en arena donde se debatieron intereses y perspectivas diferentes sobre el proyecto agrario. Por un lado, identifica a la burocracia directamente involucrada en el levantamiento censal con una clase media estudiada (especialistas agrónomos), eventualmente proclive y promotora del programa agrario y, por otro, una élite política tomadora de las decisiones en el sector, pero que en la década de 1930 no necesariamente convergía en apoyar el modelo de ejido revolucionario. Con base en un bien documentado proceso, el autor afirma que los colectores de datos en campo, es decir, especialistas agrónomos, actuaron como mediadores en la expansión del proyecto agrarista e incidieron en la conformación de un identitario ciudadano entre los campesinos, pues, al mismo tiempo que convencían a los agricultores de que sus datos coadyuvarían al diseño de una política productiva, donde el sector campesino desempeñaba un papel protagónico, advertían sobre el contenido reivindicatorio que dio origen al programa agrario, labor que explícitamente fundaron en principios éticos y que entendían como su *misión* (Ervin, 2007:555).

Sin duda, en lo subsecuente las estrategias para levantar la estadística agropecuaria no operaron bajo los imperativos que documenta Ervin, pero sí confirman su premisa acerca del uso político que puede darse a las cifras. Ciertamente, una vez que el sector campesino se configuró como uno de los mayores puntales del Estado corporativo y

⁴ El censo levantado en 1981 no se incluyó en esta revisión en virtud de que se centró en las unidades de producción, al mismo tiempo que se considera el menos consistente de los censos realizados en México.

⁵ En el original: “Numbers are not neutral, nor are they without political significance”, asimismo, cita a diversos autores para mostrar la importancia de los registros numéricos para la expansión del dominio occidental (Ervin, 2007:538).

cientelar, la propiedad social devino en el eje de las políticas en el campo, por lo que los registros censales, primero a cargo de la Secretaría de Economía (1930 y 1956) y más tarde de la de Industria y Comercio (1965 y 1981), se enfocaron básicamente en registrar los incrementos en la propiedad social, así como en la infraestructura y la producción, pero no se interesó en dar cuenta sobre problemas que venían debilitando la estructura ejidal, como la forma de gestionar recursos financieros, generalmente ineficientes y corruptos, ni sobre la atroz dependencia del financiamiento público, por ejemplo.

En 1983, enmarcada en la reestructuración de la administración pública impulsada por el modelo neoliberal, el registro de información estadística, incluidos los censos agrícolas y ejidales, pasaron a ser atribución del entonces Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), un órgano desconcentrado al que en 2008 se le otorgó autonomía técnica y financiera. Bajo esta condición, se buscó dar un paso cualitativo en términos de la calidad del levantamiento censal y, aunque una de sus tareas es justamente elaborar insumos para la toma de decisiones, sus funcionarios en todos los niveles carecen de una intervención directa en el diseño de políticas públicas. Por otro lado, como ocurrió en el pasado, los censos centran las variables en el área estadística, al margen del necesario ángulo cualitativo que subyace a los números y que importa porque, finalmente, el censo parte de un ejercicio de autopercepción, en virtud de que los datos proceden de los propios comisariados ejidales o representantes conocedores del ejido o de las comunidades. Si bien los datos deben cotejarse con la información del Registro Agrario Nacional (RAN) o con otros instrumentos o estudios dirigidos a medir el comportamiento y extensión de la propiedad social, por la envergadura de la acción pública involucrada en los censos ejidales, el contenido cualitativo proporcionado por la fuente es un dato en sí mismo, por lo que conocerlo a detalle debía formar parte del marco de intereses de un instrumento que busca ofrecer un panorama objetivo de la realidad en el campo.

Hasta ahora, sin embargo, el censo se ha centrado en la información numérica. El levantamiento más reciente fue efectuado en 2007 y su propósito, según asienta el instituto, fue “obtener, procesar y difundir información sobre un conjunto de variables que reflejan aspectos estructurales de los ejidos y comunidades agrarias existentes en el país al momento del levantamiento censal” (INEGI, 2008). En términos estadísticos los resultados del censo fueron contundentes, los números desplomaron las expectativas que se habían generado respecto a que los sujetos agrarios habrían de optar mayoritariamente por el dominio pleno y la venta de sus tierras. De este modo, el censo de 2007 dio cuenta de que a década y media de la promulgación de la Ley Agraria, que brindó a los ejidatarios y comuneros la posibilidad de optar por el

dominio pleno (Pérez, 2002), la superficie en propiedad social pasó de 103 290 099 ha registradas en el censo de 1991 (INEGI, 1994), a 105 948 306.16 en 2007, regulando 53.9% de la superficie total del país (INEGI, 2009a).⁶ Cifras proporcionadas por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), en 2012, presentan un ajuste a los datos al señalar que la superficie de ejidos y comunidades en ese año ascendía a 100 126 699 ha, es decir, habría experimentado una disminución de alrededor de 5 821 607 ha. Ante la falta de información oficial sobre el origen de este cambio, se puede inferir que las cifras del censo de 2007 han sido sujetas a revisión en campo por parte del RAN-Sedatu, o bien que un número creciente de tierras ejidales pudieron haberse desincorporado del régimen ejidal mediante la expropiación, opción que resulta improbable toda vez que en los informes anuales de la SRA (2010:10; 2011:8 y 2012:8) y de Sedatu (2013:41-42 y 2014:22), se asienta que la superficie expropiada en ejidos y comunidades, por decretos publicados en el DOF entre 2010 y 2014, ascendió a 18 524 ha. Respecto a la cantidad de ejidatarios, comuneros y poseionarios que registra el informe de Sedatu (2012), hubo un decremento poco significativo, pues de 5 653 637 registrados en 2007, descendió a 5 304 195, de los cuales el 25.8% son mujeres, de ellas “un millón 203 mil 532 son ejidatarias y 165 mil 572 son comuneras”. En contraste con estos decrementos, el número de núcleos agrarios consignado recientemente por el RAN (2015) aumentó de 31 514 en 2007, a 31 936, incremento que no procede de acciones de dotación, canceladas desde 1992, sino de expedientes en rezago o por división de ejidos, principalmente (Pérez, 2011:21).

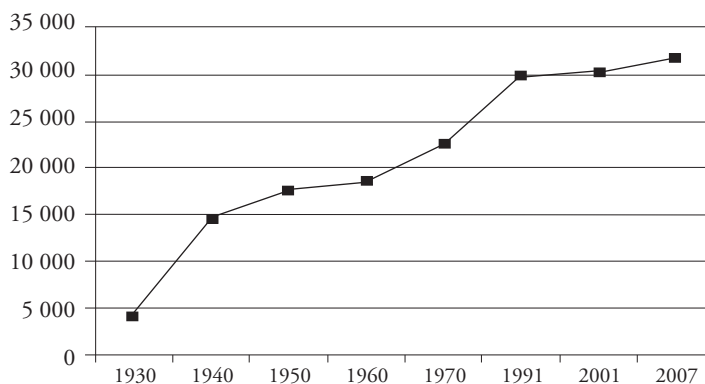
En este contexto, resulta claro que las cifras relacionadas con los núcleos agrarios requieren de una revisión permanente, lo que incluye el estudio de largo plazo de los censos ejidales, así como la incorporación del análisis cualitativo aún no considerado en los instrumentos de levantamiento censal. En abono del primero, aquí se hace una revisión del comportamiento de la propiedad social con base en los censos ejidales levantados entre 1930 y 2007. Los datos desglosados se refieren al total de ejidos y comunidades, número de ejidatarios y comuneros y superficie de las tierras según su uso. La explicación que antecede a las gráficas resalta tres momentos coyunturales: 1930, 1991, 2007 y las cifras que ofrece la Sedatu (2012) y el RAN (2015).

⁶ La superficie total del país es de 1 964 375 km².

A) TOTAL DE EJIDOS Y COMUNIDADES

En 1930, correspondiente al *Primer censo agrícola-ganadero*, se registraron 4 189 ejidos, número que ascendió en 1991 a 29 983; es decir, prácticamente cinco veces más. De 1991 a 2007, periodo durante el cual ya no fue posible acceder a la tierra por medio de la dotación ejidal, el número aumentó a 31 514, y se incrementó a 31 936 en 2015, que, como se señaló arriba, no obedece a acciones de dotación de tierras (Gráfica 1).

GRÁFICA I
Ejido y tierras comunales 1930-2007

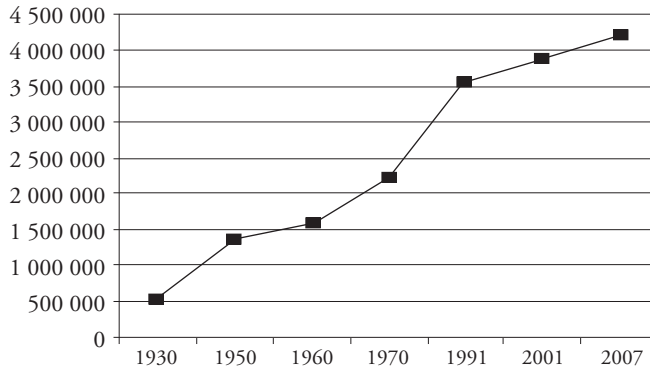


Fuente: elaboración propia con datos desglosados en Anexo.

B) NÚMERO DE EJIDATARIOS Y COMUNEROS

El número de sujetos agrarios en 1930 fue de 531 192, para 1991 el número se había incrementado a 3 523 636 y para 2007 era de 5 653 637 (cifra que incluyó 1 442 807 “poseSIONARIOS”), la Sedatu informó en 2012 que el número de sujetos agrarios era de 5 304 195 (Gráfica 2).

GRÁFICA 2
Ejidatarios y comuneros, 1930-2007



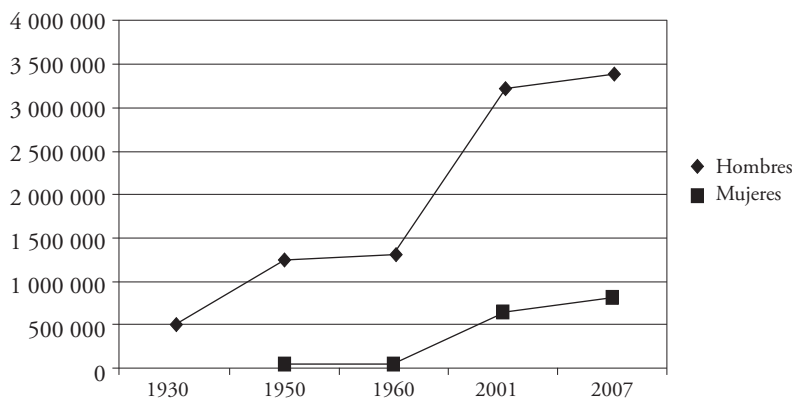
Fuente: elaboración propia con datos desglosados en Anexo.

Aunque los censos no incluyeron de manera consistente la diferencia entre hombres y mujeres titulares de derechos, la información disponible muestra una desproporción histórica. El primero en establecer diferencias en términos de sexo fue el levantamiento de 1950, el cual registró para el sexo masculino 1 269 057 titulares de derechos, mientras que el número de mujeres fue de 46 608. En 2007, este número había aumentado a la significativa cifra de 1 138 960, hecho que ha sido interpretado como una “feminización del ejido” (Procuraduría Agraria, 2009). Pero se debe señalar que este incremento está asociado con la ponderación sobre factores como la migración masculina por cuestiones laborales, sobre una política que favorezca un mayor ejercicio de los derechos agrarios de las mujeres, por ejemplo. Datos proporcionados por la Sedatu en 2012, indican que el número de mujeres con derechos ejidales o comunales es de 1 369 104 (Gráfica 3).

c) SUPERFICIE DE EJIDOS Y COMUNIDADES

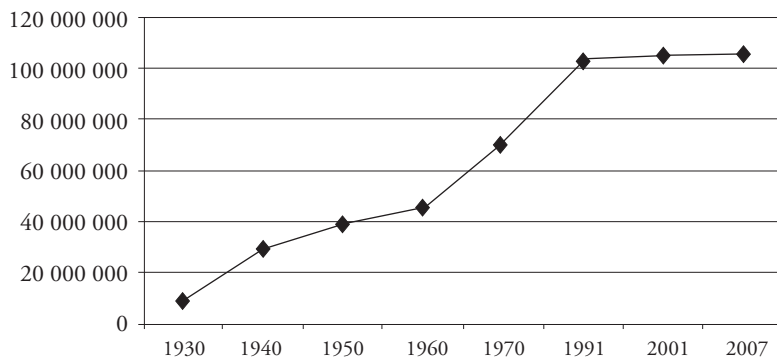
En 1930 la superficie ejidal sumó 8 344 651 ha, extensión que creció a 103 290 099 en 1991. Los censos de 2001 y 2007 registraron 105 052 369 y 105 948 396 ha respectivamente, por lo que hubo un aumento de 896 927 ha durante este periodo (Gráfica 4). Como se refiere arriba, el ran (2015) registra una superficie de 100 126 699 hectáreas.

GRÁFICA 3
Titulares de derechos agrarios según sexo, 1930-2007



Fuente: elaboración propia con datos desglosados en Anexo.

GRÁFICA 4
Superficie de ejidos y comunidades, 1930-2007

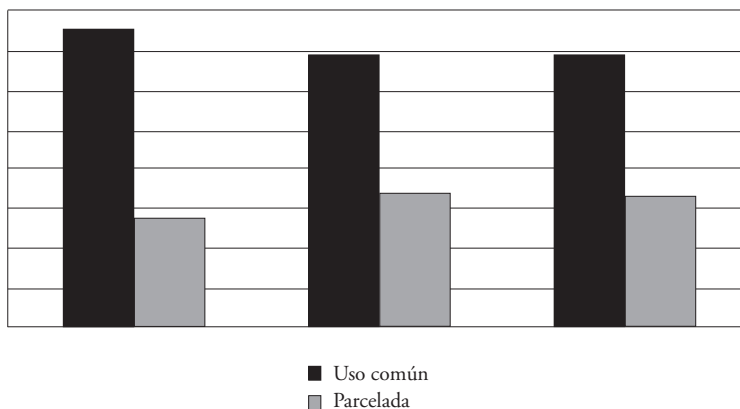


Fuente: elaboración propia con datos desglosados en Anexo.

d) USO DE LA TIERRA

Respecto a los cambios que ha experimentado la propiedad social según el uso de la tierra luego de la posibilidad de optar por el dominio pleno, se observa que en 1991 la superficie no parcelada era de 75 492 494 hectáreas, equivalentes a 73% del total, en tanto la parcelada ascendía a 27 797 604; es decir, 26.9%. En 2001, el porcentaje de tierra parcelada aumentó a 32.7% y en 2007, según las cifras censales, descendió ligeramente a 31.7%. Por su parte, la superficie de uso común equivalió a 65.7% en 2001 y a 65.4 en 2007 (Grafica 5).

GRÁFICA 5
Superficie parcelada y de uso común 1991-2007



Fuente: INEGI, Censos Ejidales, 1991, 2001 y 2007.

En cuanto a los ejidos que optaron por el dominio pleno total o parcial, se observa una notoria preferencia por mantener el régimen de propiedad social. Según el censo de 2007, de un total de 28 138 ejidos medidos por el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede), sólo 21% había adquirido el dominio pleno, en tanto la superficie en esta condición representó 4.3% frente a 65.1% de uso común, con lo cual se refleja el incuestionable predominio de la superficie de uso común sobre la parcelada.⁷

⁷ Robles promedia la extensión en función de la superficie total en cada censo, y refiere que existe una disminución de 1.2% en el periodo intercensal (2010:14).

En suma, la información censal prueba una característica estructural persistente respecto a la propiedad social. Este panorama fue confirmado en un estudio coordinado por Héctor Robles Berlanga (2010), elaborado para la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La finalidad de dicha investigación fue identificar la presencia de inversión extranjera directa en la compra de terrenos y conocer la dinámica de este mercado. Robles refiere que, en términos absolutos, la circulación de las tierras rústicas es equivalente a 6.5%; es decir, 11 553 millones de hectáreas. Asimismo, registra 1 934 000 hectáreas aproximadamente en dominio pleno para 2008, extensión que representa apenas 2.2 % de la superficie certificada por el Procede, cifras que, de acuerdo con el autor, “reflejan la debilidad de las expectativas de los ejidatarios con respecto a las ventajas económicas o de su seguridad en la tenencia de la tierra que, supuestamente, el dominio pleno podría brindar”, y asumiendo que muchos de los tratos pueden no estar registrados o basarse solamente en la confianza, el autor concluye; sin embargo, que “la mayoría de la tierra permanece bajo el dominio de sus dueños”.

El autor igualmente aclara que si bien existe una persistencia de la propiedad social, estas cifras no son insignificantes, ya que la superficie en circulación representa 36.7% del área productiva del país.⁸ Analizando el periodo intercensal de 1991 y 2007, la investigación refiere que durante este lapso disminuyó el grado de tecnificación y de superficie sembrada en ejidos y comunidades, asimismo, hubo una desincorporación tanto a las uniones de ejidos o comunidades, como a los “grupos para la producción” y a las Asociaciones Rurales de Interés Colectivo (ARIC), concomitantemente, se incrementó la dispersión de tierra y se favoreció la concentración indirecta. En resumen, Robles concluye que “la vía para concentrar tierras en México, no ha tenido su origen en el mercado de tierras, sino en el control de los procesos productivos”, asimismo, señala que hubo un incremento de la desigualdad social y se ha perdido la soberanía alimentaria (Robles, 2010:12-32).

En efecto, uno de los factores que ha contribuido de manera sustancial al colapso económico de la propiedad social apunta al manejo ineficaz de los apoyos financieros, pues a pesar de que como nunca antes se han destinado apoyos financieros a este sector —que de acuerdo con Robles (2010:50) en 2011 ascendió a unos 293 652 000 de pesos—, las políticas de apoyo a los pequeños productores han fallado ostensiblemente.

⁸ Esta situación la corrobora el *Censo agrícola, ganadero y forestal*, levantado en el mismo año que el *Censo ejidal* más reciente, según el cual, de un total de 112 349 109 ha en producción, 62% correspondió a la propiedad privada, 32.4% a la ejidal y 3.3 a tierras comunales (INEGI, 2009a).

El ejemplo emblemático es el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), programa que sustituyó al esquema de subsidios basado en los precios de garantía, el cual provee de un pago único por hectárea o fracción a cada productor por ciclo de cultivo, y que no ha cumplido con los objetivos planteados originalmente.⁹ Así, en el decreto por el cual se instauró el Procampo en 1994, quedó claramente establecido que el programa se destinaría a 2.2 millones de productores de autoconsumo, por lo que el apoyo debía “mejorar los niveles de ingreso” de este sector (Sagarpa, 1994). No obstante, de 1994 a la fecha, las reglas de operación se han modificado a tal grado que la población objetivo del programa original ha pasado a un segundo plano, mientras que se ha favorecido a los grandes productores, quienes se han convertido en importantes beneficiarios del Procampo. De acuerdo con Fundar, entre 1994 y 2008, 164 000 millones de pesos fueron otorgados a través de Procampo, pero los recursos se concentraron en cinco estados: Sinaloa, Tamaulipas, Zacatecas, Jalisco y Chiapas, que juntos representan 1 444 655 beneficiarios. Durante este mismo periodo, sólo 10% de estos beneficiarios recibieron 57% de los subsidios. Los cinco estados arriba mencionados recibieron 40% de los apoyos; el primer decil recibió un promedio de más de 16 000 pesos al año, mientras que 80% recibió 964 pesos (Fundar, 2008).

De este modo, en torno a Procampo se han identificado diversas problemáticas, entre ellas: *a*) la disociación entre productividad y comercialización; *b*) un bajo impacto en la productividad agrícola (sólo 23 a 30% de ingresos de la familia rural proviene de esta actividad) (Labarthe, 2009); *c*) una utilización clientelar y política de los apoyos; *d*) carácter regresivo al no coadyuvar a la redistribución del ingreso (el apoyo es proporcional a la cantidad de hectáreas, por lo tanto a mayor superficie más apoyo); *e*) los recursos a menudo son capturados por otros sectores productivos; *f*) favorece la concentración de la producción poniendo en riesgo la soberanía alimentaria, y *g*) determina el patrón de cultivos, un obstáculo para el control ecológico en el uso de los recursos ambientales (Fundar, 2008).

Cabe señalar que los indicadores de pobreza y bienestar social confirman la problemática por la que atraviesa el medio rural. Así, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2011:82, 141), calculó en el 2010 que el 64.9% de las personas en condición de pobreza residían en el ámbito rural, al mismo tiempo, el porcentaje de la población con un “ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo” fue 35% en este sector, mientras que en el urbano fue de 14.7 por ciento.

⁹ En 2011 el monto del Procampo fluctuó entre 963 y 1 300 pesos por hectárea según el ciclo agrícola (Aserca, 2011). Véase también Ortiz y Martínez (2009).

De esta forma, el balance que ofrece la propiedad social es, por un lado, de una consistente persistencia como institución organizativa, pero, por otro, su horizonte económico es desalentador e involucra de manera crítica el bienestar social, la soberanía alimentaria y la economía campesina.

EL MARCO LEGAL: ENTRE LA PRIVATIZACIÓN Y LAS ADECUACIONES

Frente a la situación del campo, a partir de 1992 las respuestas institucionales han puesto el acento en la intensificación productiva y en alentar la privatización. Como se señaló arriba, esta política no se ha traducido necesariamente en una mejora sustancial en la calidad de vida de la población rural, en cambio, ha generado una geografía de resistencias a lo largo del país (Concheiro y Grajales, 2007).

El espacio donde se ha gestado buena parte de este panorama es el parlamentario, en éste se han definido las mayores respuestas institucionales para tratar la problemática del campo, particularmente el de la tenencia de la tierra. Aunque tendencialmente desde hace dos décadas predomina una política privatizadora, el debate en el seno del Congreso no es homogéneo, obedece a lógicas partidarias de competencia, alianza y acuerdo, sujetas a una diversidad de factores asociados con las características bajo las cuales se construye la representación local, estatal y federal. De modo que si bien es posible que haya consensos en algún punto, las dinámicas pueden cambiar argumentos, posturas y, finalmente, políticas. Esto se observa a partir de algunas de las iniciativas que en los últimos años han promovido abiertamente el tránsito a la propiedad privada de parcelas ejidales y tierras comunales, aunque, en contraparte, se han planteado diversas iniciativas que buscan ajustar la legislación agraria en temas específicos, pero que tampoco resuelven el problema en su complejidad.¹⁰

Una de las iniciativas privatizadoras más recientes fue propuesta por el Ejecutivo en noviembre de 2012, días antes de que su titular, Felipe Calderón, militante del Partido Acción Nacional (PAN), dejara el cargo (López, 2012). Dicha iniciativa fue turnada al Senado y sus argumentos parten de la consideración de que uno de los mayores obstáculos al desarrollo del campo es la falta de certeza jurídica respecto a la propiedad de las parcelas, planteamiento que desarrolla a lo largo de un apartado introductorio donde se refiere a las distintas luchas sociales habidas en México, cuyo denominador

¹⁰ Un estudio de las iniciativas presentadas en 2005, 2008 y 2009 puede verse en Robles Berlanga (2010:53), Pérez Castañeda (2002), Estrada y Mendoza (2007).

común, afirma, ha sido reivindicar el dominio privado de las tierras. Así, identifica un propósito privatizador tanto en el movimiento independentista de principios del siglo XIX como en la Revolución. Finaliza la reflexión histórica refiriéndose a las reformas de 1992, en las que reconoce un avance, pero enfatiza la persistencia de candados que aún limitan el ejercicio pleno de la propiedad de las parcelas ejidales, a la vez que obstaculizan su mercadeo. En esta virtud plantea como objetivos de la iniciativa los siguientes:

1. Transitar con celeridad a la titulación a favor del ejidatario sobre su parcela.
2. Redefinir la naturaleza del derecho del ejidatario sobre el uso y destino de su parcela.
3. Modificar el principio de la unicidad en la titularidad del derecho de propiedad sobre aquélla.
4. Modificar los requisitos de la asamblea para adoptar colectivamente el régimen de propiedad privada o dominio pleno.
5. Modificar el derecho de tanto y de sucesión para la transmisión de los derechos parcelarios.
6. Limitar a casos de excepción la enajenación de terrenos nacionales con vocación agropecuaria fuera de subasta pública, así como que dicha enajenación se realice al valor justo de mercado (Senado de la República, 2012:12).

Para instrumentar estos objetivos, la iniciativa propone modificar o derogar los artículos que aún preservan la estructura colectiva a fin de que se garantice la posibilidad de acceder a la propiedad privada y, por ende, la desincorporación de las tierras del régimen ejidal. Propone, así, la reformulación de las facultades de la asamblea para autorizar el dominio pleno, el permiso para que las parcelas sean enajenadas a personas ajenas al núcleo ejidal, la derogación de las limitaciones a la sucesión de derechos y el traslado de la regulación agraria a la civil de las parcelas que hubieran accedido al dominio pleno.¹¹ Los artículos transitorios son contundentes en este sentido, el

¹¹ Con esta finalidad la iniciativa plantea reformar la Ley Agraria en 21 artículos (14, 20, 23, 26, 27, 56, 57, 60, 62, 78, 80, 81, 83, 84, 85, 152, 155, 156, 161, 162; adicionar dos (17 y 75); y la derogación de cinco (18, 48, 76, 79 y 82). Dentro de los cambios más importantes destaca la propuesta de reformar el artículo 14, para que éste asiente, que una vez obtenido el certificado de derechos, otorgado por el RAN, sin necesidad del aval de la asamblea (para lo cual reforma los artículos 23 y 26, eliminando la facultad de ésta para autorizar la adopción del dominio pleno), se reconozca al ejidatario como propietario, para ello propone la derogación del artículo 76 que hasta ahora reconoce como derechos del ejidatario, sólo el “aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas”, pero no la propiedad, por lo que una vez reconocido el dominio pleno de su parcela, deberá

tercero, por ejemplo, determina que la asamblea está obligada a otorgar el dominio pleno a cada ejidatario, para que éste pueda inscribir su título en el Registro Público de la Propiedad, de no hacerlo, el ejidatario podrá solicitar a la Procuraduría Agraria la constancia de no reunión de la asamblea en un plazo de 30 días. El ejidatario podrá acudir entonces al Tribunal Unitario Agrario para que éste ordene al Registro Agrario Nacional el otorgamiento del título para ser inscrito en el Registro Público de la Propiedad; es decir, pasará a la regulación exclusiva del derecho civil y no agrario.

Mientras esta iniciativa permanece en el Senado de la República, en la Cámara de Diputados el PAN ha reiterado propuestas semejantes. Destacan dos iniciativas del 2013, la primera dirigida a derogar los artículos 17, 18 y 80, a partir de los cuales se propone eliminar las restricciones a la sucesión de derechos parcelarios, permitiendo el fraccionamiento de una parcela ejidal mediante el reconocimiento del derecho de tanto a los herederos en caso de fallecimiento del titular, tal como marca la legislación civil (Cámara de Diputados, 2013b). Conviene destacar que el dictamen de la comisión que analizó la propuesta fue negativo, tras considerar que:

Históricamente, nuestra nación no podría proseguir su soberana vigencia por mucho tiempo sin la vital presencia de la Ley Agraria y del propio derecho social; es decir, la república no podría subsistir bajo el abrigo de la juricidad del orden privado, a su fuerza administrativa o aun represiva. La historia política de México enseña, en el fondo, que todo nuestro Estado, sus funciones y su sistema jurídico dependen en gran parte, por la propia naturaleza de sus condiciones existenciales, de dicha norma agro-social que, finalmente, es la que da una posibilidad de mantener la paz común y la seguridad jurídica, no sólo entre los campesinos, sino en toda nuestra sociedad. Es por ello que en este sentido, las normas que se pretenden reformar y que prácticamente regularía el derecho privado deben quedar fuera de toda consideración dentro del derecho agrario, como parte del mismo derecho social (Cámara de Diputados, 2014a).

La segunda iniciativa turnada a la Cámara de Diputados con un propósito semejante, constituye un símil de la presentada a finales de 2012 por el entonces presidente

inscribirla en el Registro Público de la Propiedad (reforma al artículo 62). Asimismo, propone reformar el artículo 80 que permite al ejidatario “enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población”, agregando que la enajenación también puede hacerse a “personas ajenas al núcleo ejidal”. Igualmente importante es la propuesta de derogación del artículo 18 sobre la sucesión de derechos ejidales (hasta ahora a un solo sucesor de acuerdo con un orden de prelación), proponiendo que, como propietario, se sujetará a lo prescrito en la legislación civil (Senado de la República, 2012:13-28), entre otros.

de la República. La iniciativa propuso reformar el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos artículos de la Ley Agraria (Cámara de Diputados, 2013b). En el primer caso, plantea reformar la fracción VII del artículo 27 constitucional a fin de que la legislación ya no fije “los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgara al ejidatario el dominio sobre su parcela”, sino que, ya sin mencionar a la asamblea, la ley fije los “requisitos y procedimientos conforme a los cuales *el ejidatario ejercerá* el dominio sobre su parcela” (Cámara de Diputados, 2013b).¹² Concomitantemente, la iniciativa propone reformar seis artículos de la Ley Agraria (26, 27, 76, 79, 81 y 82), los cambios buscan limitar las atribuciones de la asamblea sólo a las decisiones relacionadas con las tierras de uso común y a la obligación de confirmar el pleno derecho de propiedad de los ejidatarios. Por su parte, en la Cámara de Senadores también se encuentran en proceso de dictamen diversas iniciativas, destacan aquellas que giran en torno a la sucesión de derechos y a la inclusión de la figura de posesionario en la Ley Agraria, entre otras (Cámara de Senadores, 2014). Al mismo tiempo, han sido aprobadas por el pleno de la Cámara de Diputados otras propuestas, dentro de las cuales destaca la que plantea flexibilizar la obligatoriedad de establecer la parcela escolar y su funcionamiento (Cámara de Diputados, 2013c) y la que promueve la equidad de género (Cámara de Diputados, 2014b y c).

En suma, en el espacio del Congreso federal el tema agrario se mantiene a debate con iniciativas que pondrían en riesgo la estructura sustantiva de la propiedad social, pero también se discuten otras que buscan hacer adecuaciones para resolver distintas problemáticas, tales como la sucesión de derechos, el ejercicio de los derechos ejidales por parte de las mujeres, el desconocimiento de las enajenaciones dolosas o el destino de las tierras abandonadas por sus titulares, entre otras. Hasta ahora, sin embargo, no se han planteado soluciones que aborden la problemática en toda su complejidad, situación que incluye considerar la realidad que ocurre en ejidos y comunidades en contraste con las normas formales, que llevan a identificar estas prácticas como tratos agrarios informales, pero que no hacen sino desestimar, de hecho y de derecho, la capacidad autogestiva de los pueblos, a la vez que minimizan los anclajes culturales de las estructuras comunitarias y colectivas e impiden la armonización de las interacciones socioculturales que operan al interior y exterior de las mismas y que en conjunto forman parte del complejo panorama del campo en México.

¹² Resaltado en el original.

COMENTARIO FINAL

La propiedad colectiva en México ha constituido un proceso social de largo plazo. Desde las ancestrales sociedades prehispánicas hasta la actualidad, un tipo de relación social fincada en la apropiación colectiva de las tierras y aguas ha articulado a una parte de la sociedad, expresando con ello su profunda raíz cultural y un aprendizaje colectivo consistente. La Constitución de 1917 validó esta presencia, dando lugar a uno de los ejes fundamentales de las políticas públicas dirigidas al sector rural a lo largo de media centuria. Aunque en la década de 1990 perdió esta centralidad, un hecho es notorio, ejidos y comunidades se mantienen como una opción organizativa, no sólo con fines productivos, sino que articula procesos políticos, sociales y culturales de largo plazo.

A pesar de las dinámicas asociadas a particulares contextos históricos y geográficos, la evolución de la propiedad social entre 1930 y 2007, revela que si bien las políticas de desregulación impulsadas hace alrededor de dos décadas desarticularon el enfoque integral con el que venían siendo tratadas por casi medio siglo, incidiendo en la productividad y los niveles de bienestar del sector rural, ejidos y comunidades son instituciones vigentes. En contraste, las políticas de apoyo al campo, junto con las reformas al marco jurídico agrario, cuyo objetivo ha sido impulsar el mercado de tierras, el acceso a la financiación directa, la *certeza jurídica* sobre las parcelas y la eficiencia de la producción campesina mediante el otorgamiento del dominio pleno, es decir, a partir de la privatización de las tierras, han fracasado ostensiblemente. Las políticas públicas han seguido el mismo modelo económico competitivo, privado y capitalista en los últimos 20 años, pero en el sector de la propiedad social, éstas se han traducido en procesos de adaptación con resultados parciales y poco significativos, incluso, han coadyuvado a profundizar la estratificación social entre quienes tienen un título ejidal y quienes carecen de éste.

Las estadísticas agrarias ofrecen diversas lecturas acerca de los procesos sociales que ocurren alrededor de ejidos y comunidades, por lo que las políticas de gestión aplicadas al campo deben estar fundadas no solamente en la vertiente numérica, sino en el análisis cualitativo que está detrás de las cifras. En este sentido, la revisión de la función estadística en el diseño de políticas públicas constituye un asunto de la agenda académica, pero, sobre todo, de los tomadores de decisiones de gobierno.

Como muestran las cifras censales, alrededor de la mitad de la superficie nacional continúa regulada por el régimen de propiedad social, por lo que se mantiene como una opción de organización para un amplio sector de la población rural, alternativa que no sólo implica un modo distinto de producir sus medios de vida, sino una relación social alternativa respecto a los recursos naturales, por lo que plantear iniciativas de reforma a la legislación agraria o al decreto constitucional sin un puntual estudio cualitativo que

dé cuenta de las expectativas y aspiraciones de sus destinatarios (que implícitamente quedaron expresadas en los resultados del censo ejidal más reciente), implica no reconocer las diferencias culturales que soportan estas organizaciones, contrario a los derechos de orden social, político y económico que un Estado de corte democrático debe garantizar.

ANEXO

*Total de núcleos agrarios, sujetos de derechos y superficie, 1930-2007**

	Ejidos y comunidades**	Ejidatarios y comuneros	Superficie	Hombres****	Mujeres
1930 (1)	4189	531192	8344651		
1935 (2)	7049	898413	11827707		
1940 (3)	14680	1601479	28922808		
1950 (4)	17579	1552926	38893899	1269057	46608
1960 (5)	18699	1597691	44497075	1302533	56084
1970 (6)	22692	2218472	69724102		
1991 (7)	29983	3523636	103290099		
2001 (8)	30305	3873054	105052369	3223141	649913
2007 (9)	31514	5653637 ***	105948306	3377035	833795

Fuente: elaboración propia con datos de:

- (1) Secretaría de la Economía, *Primer Censo Agrícola-Ganadero, 1930*, México, 1936, p. 40.
- (2) Secretaría de la Economía, *Primer Censo Ejidal, 1935. Resumen General*, México, 1937, pp. 28 y 35.
- (3) Secretaría de la Economía, *Segundo Censo Ejidal de los Estados Unidos Mexicanos, 1940*, México, 1949, p. 17. Nota: registra un número mayor de ejidatarios que el siguiente censo.
- (4) Secretaría de la Economía, *Tercer Censo Ejidal. Resumen General, 1950*, México, 1953, pp. 4-5. Los datos para hombres y mujeres se tomaron del *III Censo Agrícola-Ganadero y Ejidal, 1950*, México, 1956, p. 58, del rubro “ejidatarios que trabajaron las tierras ejidales”.
- (6) Secretaría de Industria y Comercio, *V Censo Ejidal, 1970. Resumen Especial*, México, 1976, pp. 4 y 25. Por primera vez registra a las comunidades agrarias como rubro aparte del ejidal. La cifra consignada en el cuadro incluye 1 231 comunidades agrarias, 205 616 comuneros y 9 191 124 hectáreas de superficie.
- (7) INEGI, *VII Censo Ejidal, 1991*, México, 1994, pp. 14-15.
- (8) INEGI, *VIII Censo Ejidal, 2001*, México, 2001.
- (9) INEGI, *IX Censo Ejidal, 2007*, México, 2009.

* Los censos ejidales y los titulados “Agrícola, Ganadero y Ejidal”, entre 1930 y 1991, tuvieron diversas ediciones, registrando algunas inconsistencias en las cifras que resultan no significativas.

** Las comunidades agrarias como una figura distinta de los ejidos fue incorporada a partir del censo de 1970.

***Incluye 1 442 807 posesionarios.

****Sólo están registradas las cifras de los censos que registraron el género en los titulares de derechos.

BIBLIOGRAFÍA

- Ruth Arboleyda (1998), *El nacimiento del ejido moderno*, México, Yahuetlatolli.
- Bartra, Armando (1985), *Los herederos de Zapata. Movimientos campesinos posrevolucionarios en México*, México, Ediciones Era.
- Cámara de Diputados (2013a), *Diario de los Debates*, LXII Legislatura, Primer Periodo Ordinario, año II, 19 de septiembre [<http://cronica.diputados.gob.mx/>], fecha de consulta: 4 de febrero de 2015.
- (2013b), *Diario de los Debates*, LXII Legislatura, Primer Periodo Ordinario, año II, 24 de septiembre [<http://cronica.diputados.gob.mx/>], fecha de consulta: 25 de enero de 2015.
- (2013c), *Diario de los Debates*, LXII Legislatura, Primer Periodo Ordinario, año II, 28 de noviembre [<http://cronica.diputados.gob.mx/>], fecha de consulta: 25 de enero de 2015.
- (2014a), *Diario de los Debates*, LXII Legislatura, Segundo Periodo Ordinario, año II, 25 de febrero [<http://cronica.diputados.gob.mx/>], fecha de consulta: 31 de enero de 2015.
- (2014b), *Diario de los Debates*, LXII Legislatura, Segundo Periodo Ordinario, año II, 20 de marzo [<http://cronica.diputados.gob.mx/>], fecha de consulta: 1 de febrero de 2015.
- (2014c), *Diario de los Debates*, LXII Legislatura, Segundo Periodo Ordinario, año II, 20 de marzo [<http://cronica.diputados.gob.mx/>], fecha de consulta: 2 de febrero de 2015.
- Cámara de Senadores (2012), “Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Agraria”, *Gaceta Parlamentaria*, 28 de noviembre [<http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=38310>], fecha de consulta: 13 de enero de 2013.
- (2014), *Diario de los Debates*, Segundo Periodo Ordinario, año II, 24 de abril [<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=1&id=2625&lg=62&ano=2>], fecha de consulta: el 4 de febrero de 2015.
- Coneval (2011), *Pobreza en México y en las entidades federativas, 2008-2010*, México.
- Concheiro Bórquez, Luciano y Sergio Grajales Ventura (2005), “Movimientos campesinos e indígenas en México: la lucha por la tierra”, en *Observatorio Social de América Latina*, año 6, núm. 16 (junio), Buenos Aires, Clacso, pp. 47-58.
- Ervin, Michael A. (2007), “The 1930 Agrarian Census in Mexico: Agronomists, Middle Politics, and the Negotiation of Data Collection”, *Hispanic American Historical Review*, vol. 87, núm. 3, pp. 537-570.
- Escobar, Antonio y Matthew Butler (2013), Escobar, Antonio y Matthew Butler (coords.), *México y sus transiciones: reconsideraciones sobre la historia agraria mexicana, siglos XIX y XX*, México, CIESAS.
- Estrada González, Martha Eréndira y Gilberto Mendoza Martínez (2007), “Dominio pleno, mecanismo de incorporación del derecho agrario al derecho común”, *Alegatos: Revista Jurídica de la Universidad Autónoma Metropolitana*, núm. 65 (enero-abril), pp. 177-190.
- Fundar (2008), *Boletín Subsidios Directos al Campo*, México [<http://www.fundar.org.mx/boletines2008/pdf/hojadedatos.pdf>], fecha de consulta: 5 de diciembre de 2012.

- INEGI (1994), *VII Censo Ejidal, 1991*, México.
- (2003), *VIII Censo Ejidal, 2001*, México.
- (2008), *Así hicimos el censo*, México.
- (2009a), *IX Censo Ejidal, 2007*, México.
- (2009b), *Censo Agrícola, Ganadero y Forestal, México, 2007*, México.
- Knowlton, Robert J. (1998), “El ejido mexicano en el siglo XIX”, en *Historia mexicana*, vol. XLVIII, núm. 1, pp. 71-96.
- Labarthe Carlock (2007), José María, *Subsidios directos al campo, perpetuar dependencia o promover emancipación*, Cámara de Diputados, México [http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/presentaci_n_5_labarthe.pdf], fecha de consulta: 3 de julio de 2012.
- López Bárcenas, Francisco (2012), “Adiós al ejido”, *La Jornada*, 30 de noviembre.
- Ortiz Hernández, Juan y Miguel Martínez Damián (2009), “Efectos del cambio de precio de garantía a procampo en precios al productor, sin incluir efecto de importaciones”, *Revista Mexicana de Fitotecnia*, vol. 32, núm. 2, pp. 153-159.
- Pérez Castañeda, Juan Carlos (2002), *El nuevo sistema de propiedad agraria en México*, México, Textos y Contextos.
- Pérez Matilde (2011), “Digitalización del archivo general agronómico terminará en 2012: RAN”, *La Jornada*, 29 de agosto.
- RAN (2015), *Núcleos Agrarios*, México, 2015 [http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/informacion-estadistica/nucleos-agrarios], fecha de consulta: 15 enero de 2015.
- Procuraduría Agraria (2009), “Fuerte proceso de feminización en el campo de México”, en *Boletín de prensa*, núm. PA/111, Dirección General de Comunicación Social/Procuraduría Agraria, México, 22 de septiembre.
- (2011), *Estadísticas agrarias*, México, 2011 [http://www.pa.gob.mx/paweb/conoce_la_pa/publicaciones/estadisticas2010/inicio.swf], fecha de consulta: 15 de marzo de 2013.
- Robles Berlanga, Héctor (2010), “Proyecto: dinámicas en el mercado de la tierra en América Latina, caso México”, en Sergio Gómez (coord.), *Dinámicas en el mercado de la tierra en América Latina*, México, FAO-ONU.
- Romero Navarrete, Lourdes y Teresa Rojas (2011), Persistence of Collective Rights over Land and Water in Mexico, *13th Biennial Conference of the International Association for the Study of the Commons (IASC)*, India, Hyderabad, pp. 10-14.
- Sagarpa (1994), “Decreto que regula el Programa de Apoyos Directos al Campo denominado Procampo”, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de julio, México.
- Salmerón, Pedro (2006), *La División del Norte: la tierra, los hombres y la historia de un ejército del pueblo*, México, Planeta.
- SRA (2008), *Segundo informe de labores*, México.
- (2010), *Cuarto informe de labores*, México.
- (2011), *Quinto informe de labores*, México.
- (2012), *Sexto informe de labores*, México.
- Secretaría de Gobernación (1992), “Ley Agraria”, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero, México.

- Secretaría de la Economía (1936), *Primer Censo Agrícola-Ganadero, 1930*, México.
- (1937), *Primer Censo Ejidal, 1935. Resumen General*, México.
- (1949), *Segundo Censo Ejidal de los Estados Unidos Mexicanos, 1940*, México.
- (1951), *Segundo Censo Agrícola-Ganadero, 1940*, México.
- (1953), *Tercer Censo Ejidal. Resumen General, 1950*, México.
- (1956), *Tercer Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal, 1950*, México.
- Secretaría de Industria y Comercio (1965), *Cuarto Censo Agrícola-Ganadero y Ejidal, 1960*, México.
- (1976), *Quinto Censo Ejidal. Resumen Especial, 1970*, México.
- Sedatu (2012), *Boletín*, núm. 066, 13 de mayo [<http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias/noticias-2012/mayo-2012/12268/>], fecha de consulta: 31 de enero de 2015.
- (2013), *Primer Informe de Labores*, México.
- (2014), *Segundo Informe de Labores*, México.