

LA REGULACIÓN IMPOSIBLE

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

Gabriela Torres-Mazuera
Kirsten Appendini
Editoras



EL COLEGIO DE MÉXICO

ÍNDICE

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

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

PRÓLOGO

Héctor Robles Berlanga

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

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

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

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

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

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

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

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

DIFERENCIACIÓN AL INTERIOR DE LOS EJIDOS

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

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

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

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

GRAN MOVILIDAD DE LA TIERRA EJIDAL

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