

**Para fortalecer**  
a las comunidades  
y sus territorios



# Gobernanzas agrarias y comunitarias en el México contemporáneo

Gabriela Torres-Mazuera, Claudia Gómez Godoy y Tlacacléel Rivera-Núñez

Uno de los mayores desafíos de los gobiernos progresistas contemporáneos es, no solo la voluntad, sino la imaginación política para enfrentar la crisis ambiental, hídrica y climática en la que nos encontramos hoy en día. Se requiere renovar fórmulas desgastadas para la solución de problemas invisibilizados o mal definidos, comprendidos y evaluados. No hay mejor ejemplo que la cuestión agraria, que de ser uno de los principales hitos del progresismo político del México posrevolucionario en el siglo xx, ha pasado a desdibujarse de la agenda nacional contemporánea. Entre las razones de su relegamiento se encuentra la dificultad de concebir la “tierra agrícola” sin tener como referente inmediato a la clase campesina, la cual, por un lado, tiende a erosionarse como sujeto político en la ruralidad desagrarizada y, por otro, ha sido incapaz de afianzar una alianza efectiva con las movilizaciones indígenas que reclaman la autonomía política sobre un territorio (Carton de Gramont, 2009; Breton *et al.*, 2022).

## **Diagnóstico: el enfoque excluyente y reduccionista de la propiedad ejidal/comunal**

Pareciera que la cuestión agraria en México está resuelta. Con el 51 % del territorio nacional, casi 100 millones de hectáreas bajo la tenencia de poco más de 32 mil núcleos agrarios y más de 5 millones de personas con derechos agrarios, la redistribución agraria se percibe como un hecho consumado. Sin embargo, si nos aproximamos al asunto desde un enfoque de justicia distributiva, ambiental e intergeneracional, descubrimos graves problemáticas que remiten a la gobernanza interna de ejidos y comunidades; a la desigualdad en el acceso y control de los bienes naturales asociados a los núcleos agrarios y; a la visión productivista que persiste como justificación para esta forma de tenencia. Veamos entonces las principales problemáticas relacionadas a la tenencia ejidal y comunal de la tierra en el México contemporáneo.

### ***Problemas de gobernanza interna de ejidos y comunidades***

Los ejidos y comunidades (agrarias) regidos por la Ley Agraria son instituciones con múltiples funciones que, además de regular la tenencia de la tierra y el acceso a los bienes naturales vinculadas a un territorio, desempeñan un rol fundamental en la vida comunitaria, en las unidades domésticas y en el aprovechamiento forestal, así

como de otros bienes naturales. También son un canal de mediación con autoridades gubernamentales en niveles de gobernanza más amplios.

De acuerdo con la Ley Agraria, las máximas autoridades de ejidos y comunidades son las asambleas, conformadas por ejidatarios o comuneros con derechos vigentes. Estas son, además, espacios y formas de participación idealmente democráticas y deliberativas.

Si consideramos la multifuncionalidad de estas instituciones y el hecho de que las tierras ejidales/comunales son territorio comunitario y no solo propiedad, el modelo tiene un defecto de origen: el régimen de “ciudadanía agraria” sobre el cual se funda. En este modelo solo los “sujetos agrarios” (ejidatarios, posesionarios y avocindados) son detentores de derechos a usufructuar, heredar y enajenar. Además, gozan del derecho a la participación con voz y voto en las asambleas (Baitenmann, 2007; Velázquez, 2010). Esto ha excluido legalmente a posesionarios, avocindados y, de forma consuetudinaria, a las mujeres y a los jóvenes que no gozan de derechos agrarios pese a tener residencia permanente en los ejidos y comunidades.

Los datos lo muestran con nitidez: en 2021, el 51% del territorio nacional era ejidal o comunal y se encontraba bajo el control de únicamente el 3% de la población nacional. Los ejidatarios o comuneros, únicos sujetos agrarios con derecho a la participación en la asamblea, eran principalmente hombres (74.5%), los cuales tenían más de 65 años (RAN, Indicadores básicos, Sujetos agrarios, 2022)<sup>1</sup>. A esto se añade la desactualización de los padrones de ejidatarios o comuneros, lo que implica una baja participación en las asambleas y la dificultad de alcanzar el *quórum legal* requerido para la toma de decisiones que afectan la vida comunitaria. En 2020 solo el 42% de estos órganos se encontraba vigente.

Otro problema es, la inoperatividad y desactualización de los reglamentos internos, que son machotes impuestos por visitantes agrarios, pero poco discutidos y apropiados por los sujetos agrarios. A esto se añade que en la mayoría de los ejidos y comunidades existe un fuerte problema de rendición de cuentas por parte de los órganos de representación, así como una falta de registro interno de las transacciones agrarias, en particular, los contratos de usufructo de tierras de uso común, las transacciones de arrendamiento y enajenación de derechos por parte de ejidatarios o comuneros. Bajo estas condiciones, la gobernanza democrática de los ejidos y comunidades es mera aspiración inscrita en papel, que no se ha traducido en políticas públicas, ni líneas de acción concretas por parte de las dependencias del sector (Procuraduría Agraria y Registro Agrario Nacional). A continuación, se enumerarán las problemáticas más apremiantes de este sector.

<sup>1</sup> Esto se infiere de la información provista por Concheiro y Robles en 2014 cuando calcularon que el 53% de los sujetos agrarios supera los 50 años y 24.5% tenía más de 65.

1. *Exclusión, discriminación y acceso desigual para mujeres y jóvenes rurales a la tierra como a los recursos asociados a los núcleos agrarios.* En contraste con un mundo rural, demográficamente joven, el cual se feminiza en los planos económicos y laborales, constatamos el control casi total de los recursos más valiosos de los núcleos agrarios por un grupo de personas, generalmente hombres mayores de 60 años quienes, conforman lo que podemos caracterizar como una gerontocracia patriarcal agraria. En 2020, únicamente el 25% de los ejidatarios eran mujeres. La cifra no es mucho mejor para los poseionarios y vecindados: 29% y 31%, respectivamente (PA, 2020). De esta forma, pese a que la Ley Agraria prevé el acceso a la tierra para mujeres y jóvenes por medio de tres figuras: a) la parcela escolar; b) la parcela de la juventud y; c) la parcela de la mujer, su conformación es prácticamente nula. En 2021 solo existían 1,050 Unidades agrícolas e industriales de la mujer (UAIM), 6 parcelas de la juventud y 44 parcelas escolares constituidas en los núcleos agrarios a nivel nacional (RAN, 2021). Un espacio de participación prevista en la Ley Agraria para la población sin derechos agrarios de los núcleos agrarios es la junta de pobladores; sin embargo, esta figura tampoco es efectiva, pues no está constituida en los núcleos agrarios. En 2021 solo cuatro ejidos tenían la junta de pobladores constituida (RAN, 2021).

Todas estas evidencias dan cuenta de la persistente y sistemática exclusión que sufren mujeres y jóvenes en los núcleos agrarios, incluso en regiones con altas tasas de migración y feminización de la actividad agrícola. Es común que las mujeres campesinas estén a cargo de las parcelas ejidales o comunales, pero que carezcan de derechos formales sobre éstas. Más grave aún, se continúa excluyendo a las mujeres como titulares de los solares urbanos regularizados, lo cual supone una grave desprotección en términos del derecho a la vivienda para las mujeres rurales. Esto queda claro con los nuevos programas de regularización de solares urbanos (Programa RRAJA) que no cuentan con perspectiva de género.

2. *Procesos de acaparamiento de tierras de uso común ejidal.* Este fenómeno se observa en entidades como Quintana Roo, Baja California sur, Baja California, Yucatán, Sonora, Chihuahua y Durango, donde las tierras de uso común superan la media nacional y se han convertido, por esta y otras características, en lugares atractivos para la inversión capitalista. La privatización de las tierras de uso común se logra a través de diferentes mecanismos legales (cambios de destino, enajenación y contratos de usufructo) y extralegales o ilegales que generalmente promueven actores empresariales con información privilegiada y con capacidad económica para sobornar a servidores públicos de los sectores agrarios y ambientales que resguardan para sí, información de mecanismos legales que las comunidades muchas veces desconocen.

3. *Proyectos extractivistas con afectaciones socioambientales en los núcleos agrarios.* Entre el 2000 y el 2012 se otorgaron 28,617 concesiones mineras sobre una superficie aproximada de 60.4 millones de hectáreas con periodos que pueden prorrogarse hasta por 100 años. Estas concesiones representan una forma de latifundismo, además determinan el uso y ocupación de las tierras bajo propiedad social (Núñez Rodríguez, 2016). A la par de los proyectos mineros existen otros que podemos caracterizar como neo-extractivistas, los cuales requieren amplias extensiones de tierras ejidales para la extracción de minerales, así como de materiales para la construcción. Finalmente, de la instalación de proyectos fotovoltaicos o eólicos, expansión agroindustrial, entre muchos otros.
4. *Privatización y deforestación de los terrenos nacionales.* Uno de los problemas pendientes para la SEDATU es la enajenación de terrenos nacionales a particulares. Este procedimiento se encuentra previsto en la Ley Agraria. Hasta 1992, el destino de los terrenos nacionales era la dotación o ampliación de ejidos, sin embargo, la nueva Ley Agraria prevé únicamente su enajenación a particulares y excluye a los núcleos agrarios como sujetos de interés público para su adquisición. Tampoco considera la restitución de estas tierras que en muchos casos han estado en posesión *de facto* de pueblos y comunidades campesinas e indígenas. En regiones del sureste mexicano, la privatización de los terrenos nacionales ha sido un proceso concomitante a la deforestación de estas superficies (Ellis, et. al. 2017).
5. *Procesos de urbanización irregular sobre tierras de núcleos agrarios.* La urbanización de los núcleos agrarios reconfigura radicalmente la dinámica socioespacial, las relaciones de propiedad y el uso del suelo en los núcleos agrarios. Entre 1998 y 2016, el 53% de la expansión urbana se dio sobre tierras ejidales o comunales (SEDATU, 2021). Esto implica cambios de uso del suelo de tierras ejidales y comunales con vocación agrícola o forestal, convertidas en áreas de asentamiento humano o solares urbanos. Este proceso es, por lo general, irregular y transgrede normas en materia ambiental, agraria y urbana. Más aún, la urbanización irregular que se desarrolla sobre tierras agrícolas o forestales bajo tenencia ejidal y comunal suele ser de carácter disperso, lo que tiene graves costos sociales y ambientales. Para los habitantes más pobres, que en su condición de “irregulares” carecen generalmente de acceso a servicios públicos como agua o luz que, generalmente se encuentran a grandes distancias de centros de servicios y de lugares de empleo, la urbanización irregular significa inseguridad, insalubridad y vulnerabilidad frente a fenómenos meteorológicos extremos (cada vez más comunes), lo que trae consigo el detrimento de su calidad de vida. La urbanización irregular se observa no solo en ciudades que se expanden, sino también en zonas costeras, Áreas Naturales Protegidas y suelos de conservación en zonas periurbanas, lo cual tiene fuertes costos am-

bientales (Cruz-Morales, 2020). La urbanización dispersa representa un alto costo para el erario una vez que se pretende regularizar sus asentamientos o proveerles de servicios públicos básicos (Salazar, 2012).

6. *Penetración del narcotráfico en los núcleos agrarios.* El narcotráfico trastoca las dinámicas económicas, sociopolíticas y culturales de los núcleos agrarios. El cultivo de amapola o mariguana en tierras de propiedad social ha sido una práctica longeva en diversos núcleos agrarios, poniendo en contacto a ejidatarios y comuneros con narcotraficantes y sus redes de comercio y control. Recientemente, con el aumento de precio de ciertos productos como el aguacate, las relaciones entre ambos grupos se diversificaron, profundizaron y complejizaron (ver Curry, 2021; Farfán-Méndez, 2021; Global Initiative, 2020). Otro fenómeno que vincula al narco con algunos ejidos y comunidades es el lavado de dinero. Generalmente, la compra de tierras ejidales se hace con pagos en efectivo de millones de pesos, que no son regulados por la Secretaría de Hacienda, lo que permite el lavado de dinero y la evasión fiscal en la compra de un bien, que en ciertos contextos adquiere mayor plusvalía con el paso del tiempo. El gran negocio que significa la compra de extensas superficies de tierra ejidal ha conllevado, en ciertos contextos regionales, al control total por parte de grupos criminales de la administración y manejo de los órganos de representación de los núcleos agrarios (Álvarez-Rodríguez, 2021 y 1992; Blázquez, 2016).
7. *Ineficacia en la procuración e impartición de justicia agraria.* Otra fuente de incertidumbre jurídica y conflicto social respecto a la propiedad social sucede por la ineficacia en la procuración e impartición de justicia por parte de la Procuraduría Agraria y los Tribunales Unitarios Agrarios, respectivamente. En muchas controversias que suponen la defensa de las tierras ejidales, los sujetos agrarios deben esperar entre ocho y 20 años para lograr una sentencia favorable, lo que causa una gran incertidumbre y menoscabo en sus derechos. A esto se suma la dificultad que tienen los Tribunales Agrarios para la ejecución de las sentencias, en particular cuando se trata de conflictos de carácter colectivo, de restitución de tierras o en contextos de fuerte narcotráfico (Torres-Mazuera, et. al. 2020).

Los factores arriba señalados son fuentes de conflicto que involucran a sujetos agrarios (ejidatarios, comuneros, posesionarios y vecindados), comunidades sin derechos agrarios y vecinos de los ejidos, en particular para mujeres y jóvenes, así como para colonos irregulares e inversionistas privados. De ahí que los conflictos agrarios son de múltiple tipo, además de ir en aumento. Para dar solo un dato de esta problemática, los conflictos judicializados que llegaron a los tribunales agrarios se incrementaron en un 46% entre 2003 y 2018. Si bien la mayoría de los asuntos que se desahogan en dichas instancias de justicia son de competencia ordinaria, de carácter

individual y “menor” (destacan los conflictos por sucesión de derechos), se identificó un aumento de conflictos derivados del incremento del valor económico de las tierras ejidales.

### **Problemática agraria, proyectos extractivos y cambio climático**

En 2019, un equipo de investigación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) identificó en la prensa nacional, 304 conflictos socioambientales en torno a la implementación de megaproyectos energéticos en territorio mexicano, de los cuales poco más de 75% involucra tierras ejidales o comunales (Zarembert *et al.*, 2019). Este hallazgo no resulta sorprendente si consideramos que para 2019 la mitad del territorio del país estaba constituido por ejidos y comunidades; en tanto que en algunas entidades federativas en las que habita un alto porcentaje de la población indígena, esta proporción es mayor. En esta superficie se encuentran más de 60% de las concesiones mineras; un 60% de las áreas naturales protegidas; el 58% de las reservas del agua; un 65% de las tierras que requerirán las ciudades para extenderse y; un 80% de los bosques y selvas (Suárez, 2019). Es importante señalar que las tierras bajo tenencia ejidal y comunal son el sustento fundamental para las familias rurales y periurbanas del México contemporáneo. En estas tierras que son también territorios comunitarios, se conserva el patrimonio biocultural de las poblaciones indígenas y campesinas. Por esta razón, las transformaciones que se observan en el régimen de propiedad (privatización) y de cambios de uso de suelo (de agrícola a urbano; de forestal a agroindustrial o urbano) promovidos por proyectos capitalistas, repercuten de manera directa y negativa en la calidad de vida de la población rural, campesina e indígena del país; generando a su vez, afectaciones territoriales y ambientales.

En un contexto de cambio climático, la preservación de ejidos y comunidades se torna crucial, en la medida en que éstas funcionan como una red de seguridad, en términos de alimentación, vivienda y otros “servicios” ambientales de abastecimiento, regulación, soporte y culturales para la población rural más pobre y vulnerable del país. Además, la preservación de estas tierras bajo régimen comunal garantiza la conservación de los bosques, selvas, dunas, manglares, suelos fértiles y cuerpos de agua fundamentales desde el enfoque de la captura de carbono y los reservorios genético-energéticos del país<sup>2</sup>. Este aspecto ha quedado demostrado en México por estudios que revelaron una relación directa entre cambios de regímenes de propiedad y deforestación en el sureste mexicano (Ellis *et al.* 2017). La tenencia comunal de los bosques asegura, además, un menor riesgo ante incendios forestales y procesos de degradación ambiental en aquellos casos en los que se da un manejo comunitario y sustentable.

<sup>2</sup> A este respecto véase el informe del IPCC sobre tierras y cambio climático (IPCC, 2020), así como el documento Land Governance for Climate Resilience (2023).

### **Desigualdad en el acceso a la tierra para mujeres y jóvenes**

En México, las mujeres –mitad de la población rural– han sido históricamente excluidas del control de la tierra agrícola. Esta exclusión también es patente en los jóvenes (15-29 años), quienes desde 1992, año en que finalizó el largo reparto agrario (1915-1992), solo tienen derecho a acceder a la tenencia de la tierra ejidal o comunal por vía de la herencia o del mercado. La dificultad de acceso y tenencia de la tierra del ejido o la comunidad agraria –que representan la mitad del territorio nacional– implica además la imposibilidad de participar con voz y voto en las asambleas ejidales y comunales, así como de la exclusión de programas dirigidos al desarrollo agropecuario para el sector campesino.

No obstante, la falta de derechos agrarios no se corresponde con una ausencia de deberes, por el contrario, mujeres y jóvenes rurales realizan actividades fundamentales para la reproducción de sus hogares y comunidades. De hecho, en muchas regiones del país marcadas por una intensa e histórica migración transnacional masculina, las mujeres son quienes cuidan, no solo a las infancias y adultos mayores, sino también las tierras y los recursos naturales, en particular el agua. Mujeres y jóvenes del sureste del país, sin acceso a la tierra agrícola en sus comunidades de origen, también han migrado al interior de la nación para vender su fuerza de trabajo como jornaleros agrícolas en el norte. Para el 2018, sumaban tres millones de personas en estas condiciones, de acuerdo con las estimaciones de investigadores del Colegio de Sonora (<https://www.colson.edu.mx/nota.aspx?nx=239>). Frente a este dato, es importante considerar que, en 2022, 6.7 millones de personas estaban insertas a nivel nacional en el sector primario de la economía, lo que revela el número de ellas sin derechos legales a la tierra, pero dedicadas al sector agropecuario (INEGI, ENOE, 2022).

### **Privatización de las tierras bajo tenencia comunal y captura de la institucionalidad agraria**

En términos generales, la conversión del régimen de propiedad (social a privada) sucede en los ejidos donde la inversión sobre tierra ejidal va dirigida al desarrollo urbano y turístico que exige la seguridad jurídica que ofrece el dominio pleno<sup>3</sup>. En 2021, 35.2% de la superficie de propiedad social registrada en 1991 se había transformado en propiedad privada, involucrando el 19% de los ejidos del todo el país (Censo ejidal 1991, INEGI; Censo ejidal 2007, INEGI; Situación agraria nacional 2018, RAN Indicadores básicos). No obstante, la privatización, mercantilización y acaparamiento de las tierras ejidales en diferentes escalas y modalidades, son procesos incesantes en los ejidos y comunidades, los cuales tienden a excluir a la mayor parte de las personas residentes de localidades rurales. A continuación, observamos los siguientes cambios

<sup>3</sup> Lo cual no es necesario para proyectos energéticos (minas, hidroeléctricas, eólicas, celdas fotovoltaicas) o agroindustriales que se pueden desarrollar sobre tierras ejidales o comunales bajo contratos de usufructo a 30 años.

en las relaciones de propiedad que apuntan hacia la privatización y mercantilización de las tierras en ejidos y comunidades:

1. Aumento y concentración de derechos (a usufructuar, enajenar, arrendar, heredar, etc.) en manos de un solo sujeto de derechos (el ejidatario) así como la reducción de las obligaciones sociales relacionadas a los derechos sobre la tierra. En efecto, si antes de 1992 el derecho agrario implicaba un derecho a usufructuar la tierra, ahora supone también el derecho de enajenar y arrendar. Además, ya no es obligatorio trabajar la tierra de manera personal, residir en los ejidos o comunidades, ni participar activamente en la asamblea para mantener los derechos agrarios. De acuerdo con el enfoque vigente del Registro Agrario Nacional en sus circulares, las asambleas generales de ejidatarios o comuneros carecen de facultades para suspender a los ejidatarios o comuneros que no cumplen con sus obligaciones. Tampoco pueden depurar el padrón para excluir a los que ya no viven en el ejido. En términos del jurista Juan Carlos Pérez Castañeda, estos cambios hacen de la propiedad ejidal una nueva modalidad de propiedad privada en dominio moderado (Pérez-Castañeda y Mckinley, 2015). Es importante añadir que, en muchos ejidos del país, los ejidatarios tienden a consolidarse en su identidad de “propietarios”, no solo cuando se trata de parcelas, sino también sobre tierras de uso común. Es así como hoy en día, existe un dinámico mercado de tierras de uso común, en la que participan ejidatarios y personas externas de los ejidos sin derechos agrarios. Estas transacciones son legalizadas de diversas maneras, siendo una de las más frecuentes, la cesión de derechos.
2. Conversión de las tierras de uso común a parcelas individuales o, a tierras de asentamiento humano. Estos cambios implican la individualización de los derechos sobre las tierras de uso común (se asignan a un titular) así como la pérdida de control de las asambleas sobre ellas, en particular, esto sucede cuando las tierras destinadas a asentamientos humanos se transforman en solares urbanos. En este caso, los solares salen del régimen ejidal o comunal y se incorporan al régimen de propiedad privada. (Torres-Mazuera, 2023).
3. Adopción de dominio pleno y conversión de parcelas certificadas en propiedad privada. Este es el proceso que por excelencia se identifica como privatización de la propiedad ejidal, y tiene como antecedente directo el parcelamiento legal y la individualización de derechos. En la actualidad, 6% de la propiedad bajo régimen ejidal se ha convertido en dominio pleno, principalmente en ejidos de interés para proyectos de desarrollo urbano y turístico.
4. Exclusión de personas que, sin reconocimiento legal en tanto sujetos de derechos, históricamente gozaron de derechos de usufructo sobre la tierra y los bienes colectivos ejidales o comunales. Un ejemplo de esto, son las personas

originarias de los ejidos o comunidades. Este proceso solo puede ser analizado en estudios de casos puntuales<sup>4</sup>.

5. Injerencia cada vez más extendida de actores de la jurisdicción civil, como son los notarios que avalan las transacciones realizadas individualmente por ejidatarios. También se observa en la penetración de la lógica del derecho civil en el ámbito ejidal, por ejemplo, cuando una parcela ejidal es concedida en usufructo a una sociedad mercantil (Torres-Mazuera, 2019).

La privatización de las tierras ejidales y comunales sucede cuando los derechos de propiedad son ampliados y las obligaciones sociales son reducidas o eliminadas. Hoy en día en la mayoría de los ejidos y comunidades del país, los ejidatarios y comuneros se han consolidado como propietarios con control absoluto de extensiones de tierra/territorio en detrimento de instituciones colectivas, como son las asambleas y las familias de los *derechosos*. Esta forma de privatización perpetuada por los mismos ejidatarios está causando fuertes tensiones y exclusiones de mujeres y jóvenes, quienes integran la mayor parte de la población rural en México. En diversas regiones, los ejidos y, en menor grado, las comunidades, han dejado de regirse por principios de justicia social y más bien, basan sus relaciones en principios del derecho civil y mercantil. Más grave aún, hay ejidos en los que una buena parte de ejidatarios, ya no son campesinos ni personas originarias de los núcleos agrarios, sino empresarios, abogados o ex funcionarios públicos que lograron el reconocimiento de la calidad de ejidatarios o avecindados pagando a las asambleas para ello (regresaremos sobre este asunto en la última sección).

### **Falsas narrativas: la seguridad jurídica y la certificación agraria como soluciones**

Desde la década de 1990 a la fecha, la institucionalidad agraria ha planteado la problemática agraria en México en términos muy limitados. Enmarcados en el paradigma liberal de los derechos agrarios e ignorado el enfoque de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, así como de una perspectiva más amplia para renovar el desgastado principio de la función social de la propiedad.

En efecto, en la conceptualización neo-institucional de los años 1990, el problema agrario en México tenía por origen la tenencia comunal de ejidos y comunidades, así como la falta de titulación legal individualizada en su carácter inalienable (Díaz y Díaz, 1993). Desde esta perspectiva, las tierras ejidales y comunales fueron concebidas como “capital muerto”, en la medida en que no permitían generar riqueza económica, ya que no eran bienes fungibles que sirvieran como garantes para el sistema de

<sup>4</sup> Para un análisis detallado del proceso de exclusión de personas originarias de un ejido dotado a un pueblo maya que conlleva un litigio agrario con reivindicaciones de territorio indígena véase Torres-Mazuera y Fernández Mendiburu, 2017.

créditos e inversión. En este sentido, la propuesta de economistas y abogados de sesgo liberal, con gran influencia en la política de certificación agraria de los años 1990, consistió en eliminar el carácter inalienable de las tierras comunales para insertarlas en un marco legal e institucional homogéneo a nivel nacional que fijara, definiera y certificara los derechos de acceso, uso y transferencia de sujetos individuales (Assies, 2009:578). El objetivo final era convertir las tierras bajo tenencia comunal en bienes inmobiliarios, es decir, propiedad privada que se pudiese insertar en un mercado formal y abierto a la inversión privada. Para ello, se planteó una reforma legal al Artículo 27 constitucional, la promulgación de una nueva Ley Agraria y un programa de certificación dirigido a legalizar la individualización de los derechos agrarios.

Si bien en los años 1990 la inseguridad de la tenencia bajo la propiedad ejidal y comunal era un problema real, las razones de esto no correspondían a los supuestos de economistas neo-institucionales. Los principales conflictos que por entonces afectaban los derechos de propiedad de los núcleos agrarios tenían que ver con tres factores: *a)* Problemas con la documentación oficial de los procesos de dotación o restitución que no estaban concluidos. *b)* Conflictos históricos entre núcleos agrarios que disputaban sus linderos, en particular, en los estados de Oaxaca, Chiapas y Guerrero. *c)* Abusos de poder cometidos por los integrantes de los órganos de representación ejidal y de bienes comunales (comisaría y consejo de vigilancia), quienes podían privar arbitrariamente de sus derechos a ejidatarios o comuneros durante las investigaciones de usufructo (Torres-Mazuera y Appendini, 2020)<sup>5</sup>.

Si consideramos estos factores como ciertos y nos distanciamos del supuesto del acuerdo con el cual la tierra es, principalmente un recurso económico que solo genera riqueza cuando está certificada, la principal solución a la incertidumbre en la tenencia de la tierra, implicaba acciones y programas específicos para concluir los procesos de dotación y restitución inacabados (lo cual se logró por medio de los tribunales agrarios). Además de generar negociaciones y acuerdos entre aquellos núcleos agrarios en disputa entre sí o, con propietarios privados respecto a los límites de sus predios (se avanzó en ciertas regiones). También era necesario fortalecer a las asambleas de ejidatarios/comuneros como autoridades máximas a fin de contrarrestar el poder de caciques locales (nulo avance a este respecto). En este sentido, se requería afianzar el rol de la Procuraduría Agraria como instancia de intermediación y resolución de conflictos, así como su capacidad de atención y sanción respecto a las quejas ciudadanas relativas a los abusos de poder de las autoridades agrarias (nulo avance). Otra solución –que hubiera sido innovadora en su momento y que hoy es una recomendación de expertos en regulación agraria–, es el reconocimiento oficial

<sup>5</sup> Las investigaciones de usufructo se realizaban periódicamente por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA). Tenían por objetivo depurar los padrones de ejidatarios o comuneros. Los funcionarios convocaban asambleas donde los representantes de los núcleos agrarios podrían señalar a personas desavecindadas y privarlas de sus derechos. Durante estas asambleas también se daban de alta a aquellos campesinos que estuviesen trabajando la tierra ejidal con autorización del núcleo agrario.

de los usos y costumbres locales, así como de las autoridades de los núcleos agrarios que validaran los derechos de acceso, posesión y transferencias de tierras ejidales y comunales<sup>6</sup>.

Sin embargo, la historia fue otra y la solución planteada enfatizó mucho más el carácter técnico que la gobernanza de los núcleos agrarios. Esto es, un programa de certificación de la propiedad ejidal y comunal (PROCEDE/Procecom), la elaboración de mapas con referencias cartográficas y coordenadas geográficas precisas en ejidos y comunidades sin conflictos por límites territoriales, así como el registro y fijación de los sujetos agrarios en padrones (ejidatarios, comuneros, posesionarios y vecindados); además de la expedición de certificados parcelarios. Este enfoque afianzó la seguridad en la tenencia de tierra para empresarios foráneos a los núcleos agrarios interesados en invertir en tierras ejidales y comunales, pero hizo poco por garantizar la gobernanza democrática de los ejidos y comunidades, base para la seguridad de tenencia de los propios sujetos agrarios<sup>7</sup>.

### **Hacia un cambio de enfoque: No es tierra agrícola, es territorio comunitario y biodiverso**

La nueva política agraria y agroecológica para el siglo XXI, implica considerar mecanismos de redistribución, reconocimiento y participación que den cabida a todas aquellas personas y sujetos excluidos del reparto agrario como es el caso de las mujeres, los jóvenes y los pueblos con identidades étnicas subyugadas. Implica también avanzar hacia nuevas formas de gobernanza, que partan de los núcleos agrarios y que tengan como meta el desarrollo de esquemas productivos sostenibles y multifuncionales, además de modelos de vida rural que cuestionen el desarrollismo modernista y “deteriorante”.

La reciente política agraria debe incorporar, además, nuevas reivindicaciones que estén enmarcadas, no sólo en términos de justicia social, sino de justicia intergeneracional, justicia alimentaria, energética, ambiental y climática<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> El fracaso de los programas de certificación agraria promovidos en la década de 1990 y principios de los años 2000 ha conllevado a una revisión de los supuestos que los sustentaron, en particular en referencia a la definición de seguridad en la tenencia como equivalente a legalización y presunta eliminación de la pluralidad normativa e institucional. Véase, por ejemplo, Boué y Collin 2018; Fitzpatrick 2005; Lavigne-Delville, 2000, Zoomers y Van der Haar, 2001.

<sup>7</sup> Esta es una de las conclusiones a las que se llegó en la investigación colectiva publicada en el libro *La regulación imposible. (I)legalidad e (i)regularidad en los mercados de tierra en ejidos y comunidades en México del inicio del siglo XXI* editado por Torres-Mazuera y Appendini (2021).

<sup>8</sup> Las nuevas demandas responden al nuevo paradigma impulsado desde los años 2000 por defensores de derechos humanos, movimientos sociales y agencias internacionales como FAO o Naciones Unidas, que redefinieron la tierra rural en términos de territorios y como espacios donde se reproducen modos valiosos de vida campesina e indígena, fundamentales para la soberanía alimentaria y conservación de la biodiversidad. Véase European Union, 2004; UN Committee on Food Security; FAO, 2002; Assies 2009 y Franco, Monsalve y Borras, 2015.

A continuación, esbozamos los ocho grandes frentes de actuación que consideramos medulares para re-imaginar y encaminar nuevos derroteros agroecológicos en el contexto de cambio climático, bajo el paradigma que concibe la tierra agrícola como territorio comunitario y biodiverso:

1. La promoción de mecanismos efectivos para asegurar la equidad de las mujeres en la titularidad (más allá de las cuotas de género), representación y usufructo de las tierras. Así como el impulso de la toma de conciencia a nivel local, sobre la importancia y necesidad de un enfoque de propiedad agroecológica verdaderamente justo e igualitario. En ese sentido, se deberá garantizar la integración de la perspectiva de género en toda la política agraria, estrategias, planes y programas agrícolas, así como de desarrollo rural, a fin de garantizar que las mujeres rurales puedan actuar y ser parte de las decisiones que se tomen en relación con la tierra, el territorio, los recursos naturales y las actividades productivas.
2. Programas de relevo generacional que faciliten sistemas de herencia de los derechos agrarios, capaces de impulsar el arraigo a los territorios y el desarrollo tanto de actividades agropecuarias como de nuevas economías entre las juventudes rurales. Garantizar que cualquier decisión que se tome sobre las tierras ejidales y comunales no comprometa las necesidades sociales, económicas y ambientales de las generaciones futuras. Facilitar los procedimientos de sucesión y actualización de los padrones agrarios para lograr que mujeres, jóvenes y excluidos puedan acceder a la titularidad de la tierra y con ello, revitalizar las asambleas.
3. La revaloración de las tierras comunales de ejidos y comunidades, al igual que de las parcelas colectivas desde la política pública, de los planes de desarrollo y del ordenamiento urbano. No exclusivamente en términos productivos y agrícolas, sino visibilizando sus diferentes usos y “servicios” socioecológicos. A este respecto, son de particular importancia las tierras de ejidos y comunidades colindantes a las ciudades, en donde se practica agricultura periurbana, actividad fundamental que debe promoverse desde el enfoque de autosuficiencia alimentaria de las ciudades. Además de aquellas tierras con cubierta forestal o desértica que son recursos territoriales de esparcimiento, conservación y patrimonio comunitario, así como de los ejidos y comunidades captadores de agua y carbono, por el cuidado que hacen de sus territorios.
4. El impulso de una plataforma de modelos agropecuarios alternativos que logren resarcir la alta dependencia de insumos agroindustriales, así como de la degradación ambiental y alimentaria que ha dejado a su paso la mal llamada “Revolución Verde”. Entre estos modelos alternativos, además de la acentuación en las agroecologías históricas y campesinas en la agricultura orgánica, habrían de impulsarse la agroforestería comunitaria, la ganadería silvopastoril,

las agriculturas ecológicas, sinantrópicas y biodinámicas, así como la intensificación agrícola sustentable en algunas medianas e incluso grandes extensiones agrícolas, bajo el manejo social y/o campesino.

5. La articulación de esquemas equitativos para la comercialización de la producción agrícola que valoren y dignifiquen el trabajo como la vocación social campesina; además de evitar el coyotaje voraz y que prevengan el acaparamiento productivo, además de evitar las largas cadenas de comercialización. Este cambio se construye a partir de la consolidación y multiplicación de experiencias de cooperativismo, que activan circuitos cortos de intercambio de semillas y de mercados agroecológicos y orgánicos; así como de las compras públicas y anticipadas; además de los sistemas alimentarios localizados, entre muchos otros.
6. El apoyo a través de programas públicos específicos, contruidos con las bases sociales de la multifuncionalidad y la pluriactividad laboral (agropecuaria, oficios, comercio local, turismo rural, migraciones pendulares, etc.) de las familias campesinas que, en la gran mayoría de las matrices socioculturales de las zonas agrarias, son la unidad básica de reproducción social. Hasta ahora, las políticas implementadas para el campo han sido primordialmente de corte sectorial o individualizadas a nivel de productores.
7. El reconocimiento de los esquemas emergentes de autodeterminación territorial que propugnan y están articulando a algunos pueblos originarios y de campesinos, a partir de la recuperación y construcción de formas de gobierno, lógicas de defensa de la tierra y esquemas de manejo de los recursos naturales, ontónicas (adquiridas culturalmente) y autónomas (definidas políticamente) que buscan revertir las imposiciones heteronómicas externas. Entre dichas experiencias figuran los territorios indígenas autónomos, los pueblos mancomunados, los consejos comunitarios y comunales de gobierno; las zonas campesinas de reserva, así como las interculturales de protección y acción territorial. En ese sentido, las instituciones de gobierno encargadas del sector agrario a nivel federal y estatal, deberán reconocer la importancia de los derechos comunitarios o colectivos sobre la tierra y el territorio, no solamente porque son una forma de garantizar los derechos humanos de pueblos y comunidades indígenas, afromexicanas y campesinas reconocidos en tratados internacionales y la Constitución, sino también porque, son una forma de proteger la seguridad alimentaria de la población nacional y de los ecosistemas, además de ser un mecanismo efectivo para combatir el cambio climático.
8. El fortalecimiento de todas aquellas propuestas de vida alternativas que se están dando en las bases sociales y el acompañamiento académico; entre ellas el buen vivir, los planes comunitarios de vida, el decrecimiento y los cooperativismos regionales.

## Directrices de la nueva política agraria

### *Restricciones en la gestión de las tierras de uso común*

Una política agraria con enfoque agroecológico debe contemplar los límites del crecimiento económico, así como los riesgos y efectos negativos de la mercantilización de los bienes comunes. Para ello es preciso definir no solo derechos sino también obligaciones y restricciones bajo principios de función socioecológica de la propiedad, que garanticen la preservación patrimonial para las futuras generaciones. Entre las restricciones identificamos las siguientes:

1. Establecer límites a las hectáreas que un ejido o comunidad puede parcelar (en particular cuando se trata de la creación de asentamientos humanos) o enajenar, pensando en la importancia de la conservación biocultural de las tierras de uso común.
2. Regular los parcelamientos con reglas de equidad, de distribución justa y equitativa, dando prioridad a mujeres, jóvenes y familiares. Considerar las tierras ejidales como patrimonio comunal y familiar que tiene una finalidad social con beneficio para el interés general del núcleo.
3. Revisar los parcelamientos ilegales, sobre todo aquellos que se hicieron en contravención a lo señalado por el Artículo 59 de la Ley Agraria. Establecer la nulidad de asambleas de parcelamiento sobre tierras con cubierta forestal.
4. Asegurar el cumplimiento de los principios de transparencia, equidad y buena fe en cualquier firma de contratos de usufructo y ocupación temporal de las tierras de propiedad social y de los territorios indígenas, tomando en cuenta las condiciones de asimetría de poder existentes entre los núcleos agrarios, las comunidades locales y los pueblos indígenas.
5. Garantizar la consulta previa, libre e informada, culturalmente adecuada para pueblos indígenas, afroamericanos y equiparables, con el objetivo de obtener el consentimiento fundamentado para todos los contratos relacionados con convenios de usufructo, alusivos a actividades de hidrocarburos, industria eléctrica, bonos de carbono, megaproyectos agroindustriales y de infraestructura.
6. Incluir estudios de impacto social, ambiental y sociohídrico de conflictividad asociada a la disponibilidad de la tierra para contratos de ocupación temporal, que impliquen usufructo de tierras ejidales o comunales. Dichos estudios deberán ser realizados por profesionales independientes a los promoventes del proyecto.
7. Establecer como obligación el mantener un libro de registro en las oficinas, el cual deberá estar a disposición de todos los integrantes del ejido. La seguridad en la tenencia de la tierra se consigue si se fortalece la participación democrática y deliberativa sobre las decisiones en torno a la misma como al terri-

torio. Esta participación es indispensable para lograr una verdadera gestión autónoma de las asambleas ejidales y comunales, así como para lograr la libre determinación de las comunidades y pueblos indígenas.

8. Que el programa “Sembrando Vida” sea manejado por la Comisión Nacional Forestal, dándole un enfoque técnico ambiental y, no solo de bienestar.
9. Analizar la pertinencia de revisar la protección de las tierras de uso común, cuando se trate de espacios captadores de agua y carbono que revisten una importancia trascendental en términos ambientales o alimentarios.
10. Tener elementos técnicos y ambientales para realizar los cambios de uso de suelo, con la participación y consulta de todos los actores involucrados.
11. Promover un rediseño institucional de los comisariados ejidales y comunales, a fin de que estos órganos representen los diferentes intereses de grupos de ejidatarios y comuneros. Se deberá considerar la inclusión de cuotas de género y generacionales, así como de las sociedades rurales, cooperativas y otros usufructuarios.

#### ***Impulso activo para la transición generacional e inclusión de las mujeres***

1. Adoptar medidas específicas para garantizar el acceso de las mujeres a la tierra y los derechos sobre la misma a través de acciones afirmativas, entre ellas, que la cónyuge o concubina siempre encabecen la lista de sucesores.
2. Fortalecer la participación y representación de las mujeres en las asambleas, comisariado ejidal, consejo de vigilancia y comisiones de trabajo. Que tanto la UAIM así como la parcela de la juventud, cuenten con recursos propios para las mujeres rurales jóvenes.
3. Que las parcelas de la mujer, escolar y de la juventud, se constituyan en esquemas de participación, voz y voto de los niños y niñas, de tal manera que tengan bosquejos de producción desde la primera infancia, a través de una asamblea de la infancia.
4. Armonizar la Ley Agraria con el Código Civil a fin de reconocer la jefatura doble de los hogares rurales y la responsabilidad compartida en la administración del patrimonio familiar. Además del reconocimiento de la doble jefatura, que es una vía para trascender el enfoque patriarcal de la familia agraria con una sola cabeza de familia, que generalmente está a cargo de un hombre.
5. Reconocer el derecho a la prescripción positiva sobre parcelas ejidales a cargo de mujeres (cónyuge o madre de ejidatario/comunero).
6. Establecer la divisibilidad del derecho agrario cuando se trata de la transmisión de derechos vía herencia, a fin de reconocer los diferentes patrimonios encapsulados en un solo “derecho agrario” y dar así acceso a diferentes sujetos de derechos con posibilidades de titulación conjunta, o como patrimonio familiar.

7. Establecer opciones para la sucesión de los derechos parcelarios, así como sobre las tierras de uso común. Abrir posibilidades en la transmisión de derechos que den acceso a las mujeres. Para ello se propone la asignación y titulación conjunta de las parcelas certificadas. También se propone la titulación de las tierras de uso común como patrimonio familiar. Finalmente, es esencial reglamentar la titulación conjunta de hombres y mujeres para los solares urbanos de ejidos y comunidades así como de los derechos de propiedad sobre asentamientos humanos.
8. Inclusión de los nietos en la lista de sucesión. Justificación: cuando el ejidatario muere intestado, la Ley Agraria establece un orden de prelación, donde la primera beneficiaria es la esposa, seguida por la concubina y los hijos. Sin embargo, los nietos no son considerados, por lo que es fundamental que se tomen en cuenta en la lista de sucesión.
9. Regular correctamente la Unidad Agrícola e Industrial, la parcela escolar y la parcela de la juventud. Estas parcelas son una oportunidad para crear espacios de inclusión de mujeres, jóvenes y niños de los núcleos agrarios, de donde, históricamente excluidos de las tierras ejidales y comunales. Su regulación se encuentra en los artículos 70, 71 y 72 de la Ley Agraria, sin embargo, estas parcelas están mal reguladas, dado que no se define su organización interna, su administración, ni la obligación de las asambleas generales de ejidos y comunidades para constituirse. Por otro lado, la participación prevista para las mujeres con acceso a estas parcelas es muy limitada al corresponderles un solo voto que, además, en la práctica no se toma en cuenta.
10. Establecer la obligación de las asambleas ejidales para definir planes de ordenamiento territorial sobre las tierras de uso común. Esto con el objetivo de visibilizar sus diferentes usos y “servicios” socioecológicos de las tierras de uso común, así como el facilitar, restituir y normar el acceso a los recursos comunales para los vecindados y pobladores, como es el acceso a la leña, la conservación de mantos acuíferos y de áreas de reforestación comunitaria, entre otros.
11. Impulsar la formación en materia agraria y ambiental de las personas que integran los órganos de representación.

#### ***Fortalecimiento institucional para una nueva la política nacional agraria***

1. Asignar presupuesto al RAN y la PA (40% del presupuesto total) para los programas que promueven el acceso equitativo para mujeres y jóvenes a las tierras, además de su participación en ejidos y comunidades.
2. Actualizar los padrones ejidales en coordinación con los registros civiles estatales. Este programa facilita la actualización de los padrones ejidales y de documentos de identidad emitidos por registro civil, los cuales son necesarios

para actualizar los derechos a tener actas de nacimiento, de matrimonio y de defunción. También se debe incentivar la participación de las mujeres y jóvenes rurales, a fin de promover el cambio generacional en los núcleos agrarios.

3. Promover la actualización de los órganos de representación ejidal y comunal con perspectiva de género, en un esfuerzo coordinado por la PA y el RAN.
4. Impulsar la constitución de la Unidad Agrícola e Industrial de la Mujer; además de la parcela de la juventud y escolar.
5. Impulsar la organización de las juntas de pobladores con paridad de género en cada núcleo agrario.
6. Poner en marcha un programa nacional para dar seguimiento a los planes de ordenamiento territorial de las áreas de uso común.