

Las paradojas de las conquistas revolucionarias: municipio y reforma agraria en el México contemporáneo

Helga Baitenmann*

En la historia de México pueden identificarse diversas instituciones políticas que se superponen al sistema federal. Merino (1996, p. 16), hablando del federalismo mexicano desde la Colonia, incluye a la Iglesia católica, a los jefes políticos liberales y al partido dominante de la época posrevolucionaria entre tales instituciones. Además, si consideramos que en el México posrevolucionario el municipio ha sido la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, entonces, la reforma agraria ha sido otro más de los aparatos políticos contruidos paralelamente al sistema federal.¹

Este artículo comienza con una breve historia de la relación entre el municipalismo y el agrarismo posrevolucionario, caracterizándolos como dos plataformas políticas incompatibles, pues mientras que en 1917 los municipalistas lograron que se eliminara la posibilidad de una jerarquía intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del estado, no lograron evitar que a través de la reforma agraria se crearan instancias paralelas al sistema federal. Primero, porque el artículo 27 constitucional creó un gran aparato burocrático bajo el control del Eje-

* La autora es investigadora visitante del Departamento de Historia de la Universidad de California en San Diego. Artículo recibido: 09/1999; artículo aceptado: 06/2000.

Agradezco los comentarios de Gareth Jones, Kevin Middlebrook, Marcos Reyes y dos dictaminadores anónimos. La influencia del trabajo de Tonatiuh Guillén fue importante durante la elaboración de este ensayo. A él se lo dedico.

¹ Entre los autores que reconocen este traslape jurídico están Azuela (1989 y 1995), González Oropeza (1996), Jones (1998) y Rincón Serrano (1980).

cutivo federal para normar y administrar el sector agrario, con el cual les restó a los estados y a los municipios autoridad sobre casi la mitad de su territorio.² Y segundo, porque la legislación agraria convirtió al ejido en un órgano representativo y administrativo independiente del gobierno municipal, permitiendo que se crearan poderes locales paralelos al ayuntamiento.

Este ensayo muestra los efectos prácticos y contemporáneos de estas paradojas en dos estudios de caso realizados en Tijuana y Mexicali, Baja California. Ambos gobiernos municipales han tenido que confrontar las contradicciones de las conquistas revolucionarias por varias razones. En primer lugar, los ayuntamientos de Tijuana y Mexicali reflejan el proceso de descentralización gubernamental de la última década y media: en los años noventa tienen suficiente capacidad institucional y autonomía para poder cumplir funciones administrativas importantes (véase Guillén, 1996). Segundo, ambos municipios tienen un alto crecimiento poblacional y urbano. Tijuana es una ciudad con altos niveles de crecimiento que se expande sobre terrenos ejidales circunvecinos, dejando al ayuntamiento con poco control sobre la planeación urbana. El caso de Mexicali muestra el crecimiento de los bienes públicos de los asentamientos urbanos en zonas rurales, muchos de los cuales son dominados por grupos de poder ligados al sector agrario. Y finalmente, los municipios en estudio han experimentado la alternancia política. Los ayuntamientos de Mexicali y Tijuana del periodo 1995-1998 estaban en manos del Partido Acción Nacional (PAN) (Tijuana desde 1989 y Mexicali por primera vez). Como gobiernos municipales de oposición, querían demostrar una eficiencia administrativa que muchas veces era difícil por la falta de control sobre el suelo urbano y los bienes públicos de los asentamientos urbanos en zonas rurales.

Orígenes de las contradicciones entre el municipalismo y el agrarismo en el México posrevolucionario³

Dos de las causas políticas que movilizaron a los participantes en la Revolución Mexicana fueron la búsqueda de la autonomía municipal y la lucha por una reforma agraria. En buena parte, las dos demandas fueron respuestas a un mismo proceso: la pérdida del poder y la pro-

² Hasta 1992, 48% del territorio del país era ejidal o comunal (INEGI, 1991b, p. 6).

³ En esta sección se retoman algunos puntos desarrollados para el caso de Veracruz en Baitenmann (1997, capítulo 7).

riedad de los pueblos y municipios a lo largo del siglo XIX, en especial, la privatización de los bienes en común de los pueblos, que eran también la base de la vida municipal (Meyer, 1995, pp. 236 y 238). Pero a pesar de su origen común, el municipalismo y el agrarismo fueron dos principios incompatibles que quedarían plasmados en una misma Constitución.⁴

Mientras que los municipalistas no lograron prever los problemas de autoridad que crearía la reforma agraria, los agraristas abiertamente excluyeron al gobierno municipal del reparto. En un momento histórico en el que había un gran vacío de poder, Carranza concretó un principio que seguiría vigente a lo largo del siglo XX: le dio al Ejecutivo federal autoridad irrestricta sobre la reforma agraria. La Ley del 6 de enero creó una jerarquía administrativa bajo el Ejecutivo, empezando con una Comisión Nacional Agraria federal, una Comisión Local Agraria en cada estado y comités particulares ejecutivos en representación de los solicitantes de tierra.⁵ Aunque el gobernador del estado tenía cierta influencia en la Comisión Local Agraria, los ayuntamientos estaban totalmente excluidos de la toma de decisiones sobre el reparto que se efectuaría en el territorio municipal.⁶

Una de las justificaciones de los agraristas para excluir al gobierno municipal del reparto fue que, durante la implementación de la Ley de Terrenos Baldíos de 1894, los ayuntamientos habían sido responsables de defender los bienes comunales. Sin embargo,

por regla general, los síndicos nunca se ocuparon de cumplir esa misión, tanto porque les faltaba interés que los excitase a obrar, como porque los jefes políticos y los gobernadores de los Estados estuvieron casi siempre interesados en que se consumasen las expoliaciones de los terrenos de que se trata (Ley del 6 de enero de 1915, texto original reproducido en Lemus, 1991, pp. 218-219).

⁴ Venustiano Carranza promulgó leyes que más tarde serían incorporadas a la Constitución de 1917. Entre ellas estaba la Ley del Municipio Libre del 25 de diciembre de 1914, que sirvió de base al artículo 115, y la Ley del 6 de enero de 1915 sobre la dotación y restitución de tierras, la cual estableció los principios del artículo 27.

⁵ En 1934, la Comisión Nacional Agraria se transformó en el Departamento Agrario; en 1958, éste se convirtió en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; y en 1974 este último fue elevado a Secretaría de Reforma Agraria. En 1934, la Comisión Local Agraria se convirtió en Comisión Agraria Mixta.

⁶ Excepcional fue cuando la Comisión Nacional Agraria determinó que cuando el dueño de una hacienda optara por incluir el casco entre los terrenos afectables, la autoridad municipal tomara a su cuidado la finca (circular número 3 de 1916, texto reproducido en Silva Herzog, 1962, p. 258). En cuanto a la implementación del reparto, el presidente municipal tenía a su cargo sólo algunas tareas auxiliares, como el levantamiento de un censo.

Un motivo práctico para excluir al ayuntamiento de la reforma agraria fue que, en ocasiones, el territorio de las haciendas afectables se extendía sobre varios municipios, a veces hasta sobre los límites de varios estados. Pero la razón principal por la cual los agraristas excluyeron a los gobiernos municipales era que muchos de éstos todavía estaban controlados por los jefes políticos del porfiriato o por otros grupos revolucionarios (Baitenmann, 1997, pp. 349-350).

En 1917, la Comisión Nacional Agraria declaró que los terrenos que constituían el ejido no eran municipales, sino que su dominio correspondía a los pueblos. El argumento fue el siguiente: para que las comunidades pudieran recibir tierras en el reparto necesitaban recuperar la personalidad jurídica que habían perdido con la aplicación de las reformas liberales del siglo XIX. Por lo tanto, el artículo 27 elevó a las comunidades rurales a la categoría de "sujeto colectivo de derecho agrario", lo que nuevamente le permitió a un núcleo de población ser dueño de una extensión territorial. Y como el derecho civil normaba que la propiedad privada sería administrada por el propietario, se determinó que el terreno ejidal, propiedad del núcleo de población, sería administrado por el propio pueblo.⁷

Como el ayuntamiento quedaba excluido de la implementación del reparto, la Comisión Nacional Agraria creó una estructura administrativa y política paralela al gobierno municipal. En 1917 dicha comisión reglamentó que, una vez dotadas las tierras, se debían establecer comités particulares administrativos formados por tres personas electas por una asamblea de vecinos.⁸ De esta manera, se crearon dos nuevos órganos representativos y administrativos: la asamblea y el comité, dos órganos ejidales independientes de la autoridad municipal (Rincón, 1980, p. 55). Tres años más tarde, la Ley de Ejidos de 1920 creó la junta de aprovechamiento de ejidos (reemplazando al comité particular administrativo), le dio personalidad jurídica propia y le atribuyó la facultad de representar a la comunidad para el pago de contribuciones, distribuir la tierra a los miembros de la comunidad cada temporada, vigilar la conservación de los bosques, intervenir en el uso equitativo de los pastos y las aguas comunales y representar a la comunidad ante las autoridades (Ibarra, 1989, pp. 257-258). Así, el ejido dejó de ser una simple extensión territorial para transformarse en una "entidad jurídica

⁷ Circular número 19 de la CNA, 21 de marzo de 1917 (texto reproducido en Fabila, 1981, p. 315).

⁸ Circular número 22 de la CNA, 18 de abril de 1917 (texto reproducido en Fabila, 1981, pp. 320-321).

colectiva con capacidad legal, con patrimonio propio y con órganos representativos" (Rincón, 1980, p. 58).

La relación entre el ejido y el municipio nunca fue reglamentada. Los únicos reglamentos agrarios que incluían la figura del ayuntamiento eran aquellos relacionados con el pago de impuestos. En 1919, la Comisión Nacional Agraria decretó que los beneficiados en el reparto debían pagar impuestos municipales sobre el territorio ejidal,⁹ y en 1921, normó que los ejidatarios debían pagar las rentas correspondientes a su parcela y a los montes y pastos de uso común al vocal tesorero de la junta de aprovechamiento de ejidos, para que éste lo repartiera entre los gobiernos federal, estatal y municipal.¹⁰ El decreto fue reformado varias veces hasta que el Código Agrario de 1934 finalmente estableció —lo que fue confirmado por la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971— que los municipios, los estados y la federación no podían imponer sobre la propiedad ejidal más que un solo impuesto predial. Para entonces, el comité particular administrativo se había convertido en el comisariado ejidal, por lo que todo impuesto se debía pagar a través de su tesorero y no directamente al gobierno. Aunque no todos los ejidos pagaron impuestos a lo largo de los años, el ejidatario o la ejidataria que participó en la vida de la asamblea ejidal se habituó a que toda contribución había que hacerla al comisariado ejidal y no al ayuntamiento. Más aún, aprendió a que eran las autoridades ejidales, y no las municipales, las que se harían cargo de los bienes públicos urbanos en los asentamientos humanos de los ejidos.

La zona de asentamiento humano del ejido, más tarde conocida como "zona de urbanización ejidal", se creó cuando la ley de 1926 hizo obligatoria la delimitación de un fundo legal en cada ejido. En un intento por empezar a privatizar las tierras ejidales, Plutarco Elías Calles decretó que a los miembros de la comunidad se les proporcionaría un solar en calidad de propiedad privada en cada fundo legal.¹¹ Ya la circular número 48 de 1921 había normado que el ejido debía destinar "a servicios públicos del núcleo contribuyente" 75% de lo recaudado por

⁹ Circular número 36 de la CNA, 11 de julio de 1919 (texto reproducido en Fabila, 1981, p. 340).

¹⁰ De lo recaudado, 10% se cubriría como impuesto federal, 15% como estatal y 5% como municipal (circular número 48, citada en Luna Arroyo y Alcérreca, 1982, p. 379).

¹¹ Reglamento de la Ley sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal del 4 de marzo de 1926 (texto reproducido en Cuadros, 1929, pp. 263-279). El Código Agrario de 1943 dispuso, y la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 reprodujo, que las zonas de urbanización concedidas a los núcleos de población ejidal se deslindaran y fraccionaran, reservándose lotes para los servicios públicos de la comunidad y para el crecimiento previsible de la población.

impuestos. En 1927, Calles promulgó un decreto en el que se reiteró la obligación de reservar 15% de las cosechas de los terrenos ejidales “para destinar una tercera parte al pago de contribuciones y mejoras materiales”.¹² Dos años más tarde, parte del impuesto debía ser “destinado a satisfacer las necesidades más inmediatas de cada ejido”. Estas necesidades incluían no sólo implementos agrícolas, sino también obras materiales urbanas de beneficio colectivo.¹³ De esta manera, en muchas áreas rurales de la República fueron las zonas de urbanización ejidal las que primero lograron la introducción de servicios públicos como el agua entubada. Con contribuciones ejidales y faenas, muchos comisariados ejidales lograron organizar, financiar y luego controlar los pocos servicios básicos que tenían los residentes del poblado rural.¹⁴

Una de las razones por las cuales no se le dio mayor atención a las contradicciones entre el municipalismo y el agrarismo fue que para Carranza (y desde entonces para todos los presidentes hasta Lázaro Cárdenas) la posesión de las tierras inenajenables, imprescriptibles e inembargables que se repartían a los ejidatarios constituía una forma de tenencia transitoria, cuyo fin era pedagógico: enseñarle al campesino a convertirse en pequeño propietario.¹⁵ Por ejemplo, cuando a mediados de 1919 la Comisión Nacional Agraria ratificó que el gobierno municipal no tenía el derecho de administrar los ejidos,¹⁶ lo hizo reiterando la idea de que el ejido era una figura transitoria.¹⁷ Sin embargo, la figura del ejido sobrevivió hasta las reformas al artículo 27 efectuadas en 1992.

¹² Decreto sobre Aprovechamiento Ejidal del 23 de junio de 1927 (texto reproducido en Cuadros, 1929, pp. 371-372). Muchas veces las leyes resultaban contradictorias. El Reglamento del Registro Agrario del 24 de abril de 1928, por ejemplo, decretaba que no recibirían certificaciones los que no habían pagado 15% de sus cosechas o su equivalente (texto reproducido en Fabila, 1981, pp. 501-505), mientras que la circular 28 del primero de septiembre del mismo año declaraba que los bienes ejidales eran propiedad de la nación y por tal razón no pagarían impuestos (Chávez Padrón, 1970, p. 355).

¹³ Acuerdo sobre Distribución del 15% Ejidal del 25 de febrero de 1929 (texto reproducido en Cuadros, 1929, p. 475).

¹⁴ Véase, por ejemplo, Azuela (1995) y Baitenmann (1997).

¹⁵ La Ley del 6 de enero especifica: “es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común de los pueblos, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio...” (texto reproducido en Lemus, 1991, p. 220).

¹⁶ La circular añade que el artículo 115 de la Constitución no le confería al gobierno municipal la tarea de administrar el funcionamiento de los ejidos, los cuales califica como “intereses ajenos” al ayuntamiento (circular número 36 de la CNA, 11 de julio de 1919, texto reproducido en Fabila, 1981, p. 340).

¹⁷ “[...] los propietarios de los ejidos son los pueblos mismos a quienes compete la facultad de administrar sus tierras con exclusión de los Ayuntamientos o de cualquiera otra autoridad [...] aunque a condición de reducirlos después a propiedad particular” (circular número 36 de la CNA, 11 de julio de 1919, texto reproducido en Fabila, 1981, p. 340).

Estas contradicciones legales adquirieron un significado práctico para los ayuntamientos sólo años después de las reformas al artículo 115 constitucional de 1983, cuando efectivamente se empezaron a fortalecer los gobiernos locales.¹⁸ Como veremos en los siguientes apartados con los casos de Mexicali y Tijuana, los ayuntamientos que actualmente han logrado una medida de autonomía tienen que demostrar cierto nivel de competencia, a pesar de tener territorios municipales fuera de su dominio y bienes públicos fuera de su control. Mientras que algunos de los problemas que enfrentan los gobiernos municipales están siendo resueltos con la implementación de las reformas al artículo 27 en 1992 y su legislación, nuevas contradicciones están surgiendo con la privatización de las tierras ejidales.

La contienda sobre el uso del suelo urbano: el ayuntamiento de Tijuana y la figura del ejido

Uno de los principales problemas administrativos para el ayuntamiento de Tijuana, en particular desde los años noventa, ha sido regular el uso del suelo urbano (Guillén y Reyes, 1996, p. 447). Las dificultades no se reducen a la falta de recursos o de capacidades organizativas e instrumentales del ayuntamiento, también incluyen problemas de autoridad: 10% del territorio del municipio de Tijuana (ciudad con una población mayor al millón de habitantes) es controlado por 1 083 ejidatarios (SRA, s.f.; INEGI, 1991b, p. 7). Además, 90% de la tierra disponible para el futuro crecimiento de la ciudad está compuesto por terrenos ejidales y nacionales, ambos bajo la autoridad del Ejecutivo federal a través de sus instituciones agrarias (Ayuntamiento de Tijuana 1995-1998, 1996a, p. 87).

La historia de la reforma agraria en Tijuana es clave para entender los problemas que actualmente tiene el ayuntamiento para planear y controlar el desarrollo urbano de esta ciudad fronteriza. En el municipio de Tijuana, la reforma agraria se implementó en tres fases. La primera comenzó en 1937 (cuando la ciudad de Tijuana tenía sólo alrededor de 16 000 habitantes)¹⁹ con cuatro solicitudes de tierra y con la expropiación de las compañías extranjeras San Isidro Ajolojol, al oriente del fundo legal, y Moreno y Compañía en lo que antes era el

¹⁸ Es importante mencionar que la Ley de Asentamientos Humanos de 1976 fue un antecedente fundamental de las reformas constitucionales de 1983. Véase Azuela (1989).

¹⁹ En 1940, la ciudad tenía una total de 16 486 habitantes (Aguirre Bernal, 1975, p. 242).

rancho Rosarito, al sureste de la ciudad (Ortiz, 1989, p. 163). En 1938, se publicaron las resoluciones presidenciales de los ejidos Chilpancingo, Matamoros, Tampico (al oriente de la ciudad) y Mazatlán (en Rosarito). A los ejidatarios se les dotó una cantidad de tierra mucho mayor a la entregada en el resto del país. Sin embargo, muchos de los beneficiarios del reparto abandonaron sus parcelas porque, siendo una zona semidesértica, no se podían dedicar a la siembra sin acceso al riego.²⁰

Entre 1957 y 1959, se crearon los ejidos Lázaro Cárdenas, Primo Tapia y Plan Libertador y al ejido Matamoros se le concedió una ampliación. Esta segunda fase del reparto se llevó a cabo cuando el ritmo de crecimiento de la ciudad de Tijuana era ya muy superior al promedio nacional, como resultado de la migración procedente del interior del país hacia Estados Unidos. Fue también durante estos años cuando llegaron a quedarse muchos de los que hoy son los ejidatarios más antiguos de la región.

Entre 1980 y 1985, se publicaron las resoluciones presidenciales correspondientes al ejido General Francisco Villa y a dos nuevos centros de población agrícola, el Lic. Javier Rojo Gómez y El Ojo de Agua. Esta tercera fase de la reforma agraria comenzó cuando la ciudad de Tijuana no sólo era centro receptor de transmigrantes, sino también de la migración atraída por la oferta de empleos de la industria maquiladora y por el crecimiento del sector servicios.

Mientras en los ejidos más retirados de la ciudad se establecieron granjas avícolas, ranchos lecheros y sembradíos de cebada y trigo, la mayor parte de las parcelas que colindaban con la ciudad permanecieron ociosas, en gran parte, por falta de agua. A finales de los años ochenta, sólo 2.5% de los terrenos ejidales en el municipio de Tijuana tenían acceso al riego (INEGI, 1991b, p. 18). Muchos migrantes construyeron asentamientos irregulares sobre terrenos ejidales ociosos. En algunos casos, los colonos llegaron con la anuencia de los comisariados ejidales que controlaban la formación y desarrollo de las colonias con la venta (ilegal) de lotes. En otras ocasiones, y en particular desde los años sesenta, los ejidos sufrieron invasiones masivas de movimientos urbanos populares que ni las autoridades ejidales podían controlar.²¹ En

ambos casos, la gran mayoría de los asentamientos se formaron en zonas inadecuadas para la urbanización.

Como ya en la década de los sesenta las grandes urbes mexicanas se estaban expandiendo sobre los ejidos circunvecinos, la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 hizo obligatoria la regularización de los asentamientos humanos localizados en terrenos ejidales. Así, bajo la supervisión de la Secretaría de la Reforma Agraria, de acuerdo con la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y "en coordinación con los gobiernos estatales y municipales correspondientes", la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) debía expropiar tanto la zona urbana de los ejidos como las parcelas sobre las cuales se encontraban los asentamientos humanos irregulares. CORETT también creó un área para los servicios públicos y los fraccionamientos se entregaban al municipio.

Sin embargo, puesto que los municipios aún no se habían fortalecido con las reformas al artículo 115 de 1983, muchos fraccionamientos los creaba el gobierno estatal. Por ejemplo, en Tijuana, en los años setenta, CORETT expropió íntegro el ejido Tampico, junto con parte del ejido Chilpancingo, para construir lo que más tarde sería el plantel de la Universidad Autónoma de Baja California (Valenzuela, 1991, p. 115). Y en los años ochenta, después de que el ejido Mariano Matamoros fue invadido por un movimiento urbano popular caracterizado por tener una "alta capacidad de gestión" ante las autoridades estatales (Tinoco, 1994, p. 99), le expropiaron 710 hectáreas para construir un fraccionamiento financiado con créditos del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONAPO) del estado de Baja California (Guerrero, 1986, pp. 1-2).

Con las reformas al artículo 115 en 1983, los gobiernos estatales fueron obligados a transferir una serie de facultades a los gobiernos municipales. En cuanto a la delimitación jurídica del poder entre los gobiernos estatales y los ayuntamientos, un aspecto importante de la reforma municipal fue la fracción V del nuevo texto del artículo 115, la cual dispone que

Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal [y específicamente] intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1993, p. 103).²²

²² Asimismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de Baja California de 1989 responsabilizaba al ayuntamiento de concurrir con los gobiernos estatal y federal en "la

²⁰ Entrevista con Francisco Ballón Barrios, presidente del Comisariado Ejidal del ejido Chilpancingo, en compañía de ocho ejidatarios, 21 de junio de 1995.

²¹ Hay una larga historia de vinculación entre el liderazgo de grupos invasores, los gobiernos estatales, el PRI y diputados federales (Valenzuela, 1991; Veana, 1986), además de ex funcionarios que han invadido ejidos para construir complejos habitacionales (Bringas, 1993, pp. 80-81, pies de página 23-27).

Siguiendo el mismo esquema, las reformas de 1983 a la Ley General de Asentamientos Humanos reafirman las facultades municipales e incluso señalan atribuciones no especificadas en el artículo constitucional, como es el caso de la facultad de otorgar o negar licencias para fraccionamientos, subdivisiones, fusiones y relotificaciones (Azuela, 1989, pp. 72-73).

No fue sino hasta la década de los noventa cuando se empezaron a ver los efectos de la legislación de 1983. Pero ya para entonces los gobiernos municipales encargados de administrar las grandes urbes del país, como es el caso del ayuntamiento de Tijuana, comenzaron a funcionar con creciente autonomía, recursos y capacidad administrativa en un contexto legal radicalmente nuevo: el de las reformas de 1992 al artículo 27 constitucional.

A raíz de estas reformas se creó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), un programa coordinado por la Procuraduría Agraria para regularizar los ejidos del país. Ahora las asambleas ejidales pueden determinar el destino de las tierras que no están formalmente parceladas y fraccionar y regularizar la zona de urbanización y la reserva de crecimiento del poblado. La única condición era que siguieran las normas de la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y que “intervinieran” las autoridades municipales.²³ Por lo tanto, el temor de los funcionarios del ayuntamiento es que la ciudad creciera bajo la normatividad en materia de planeación y desarrollo establecida por los comisariados ejidales. Es decir, que el PROCEDE regularice los proyectos ejidales y el ayuntamiento reciba asentamientos humanos no contemplados en el plan municipal (Guitrón, 1992, p. 50).

Por ejemplo, cuando el ejido Chilpancingo ingresó al PROCEDE, los miembros del comisariado ejidal —expertos en bienes raíces y asesorados por profesionales— fraccionaron aproximadamente 5 000 lotes que ya habían vendido a colonos. Cumplieron con los requisitos del ayuntamiento en cuanto a vialidades, áreas verdes y demás, y llevaron el proyecto al ayuntamiento. El gobierno municipal, “tomado por

ejecución de programas de regularización de la tenencia del suelo urbano” y “la solución de las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales” (Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Baja California del 27 de septiembre de 1989, *Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 16 de julio de 1993).

²³ Ley Agraria, sección tercera, artículos 56-62, sobre la delimitación y destino de las tierras ejidales, y sección cuarta, artículos 63-72, de las tierras del asentamiento humano (*Legislación Agraria*, 1992, pp. 21-24). En 1992, la secretaría se llamaba de Desarrollo Urbano.

sorprea”, tuvo que aprobar el proyecto del Fraccionamiento Buenos Aires Norte y Sur.²⁴

Sin embargo, el legado de la reforma agraria que más afecta la capacidad de planeación y control del suelo urbano del ayuntamiento es la falta de legalidad en la tenencia de la tierra. De los 11 ejidos del municipio de Tijuana, sólo los cuatro dotados por Cárdenas en los años treinta son legalmente ejidos. En el caso de los otros ejidos, los grupos solicitantes recibieron una dotación provisional por resolución del gobernador del estado y una resolución presidencial, pero ésta nunca se ejecutó. Los funcionarios agrarios no lograron expropiar los terrenos porque habían registrado como afectables a lo que legalmente eran pequeñas propiedades con títulos de propiedad. En el ejido Tampico la resolución presidencial también le concedió a los solicitantes terrenos nacionales que ya estaban registrados como pequeñas propiedades con títulos. Una de las razones por las cuales hubo este tipo de irregularidad fue que muchos títulos primordiales del siglo pasado se encuentran en el registro público de la propiedad de Ensenada, no en el de Tijuana. El resultado es que en la periferia del fundo legal de Tijuana hay siete zonas en las que ejidatarios, pequeños propietarios y miembros de los asentamientos humanos irregulares llevan años disputándose los terrenos.²⁵

Esto acarrea graves limitantes para el ayuntamiento en cuanto a su capacidad de registrar propiedades, cobrar impuestos, suministrar servicios y planear el crecimiento de la ciudad, ya que según la reforma de 1992 al artículo 27, todas las cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades siguen siendo de jurisdicción federal.²⁶ En un intento por empezar a establecer un diálogo con los demás niveles de gobierno, se creó un Comité Municipal Agrario en 1996, presidido por el presidente municipal y con la participación de los

²⁴ Entrevista con Sergio Guillermo Delgadillo Jaime, director del Catastro, ayuntamiento de Tijuana, 1995-1998, 2 de septiembre de 1996.

Para la experiencia del gobierno municipal panista de Guadalajara con asentamientos irregulares, véase Varley (1999).

²⁵ Entrevista con Sergio Guillermo Delgadillo Jaime, director del Catastro, ayuntamiento de Tijuana, 1995-1998, 2 de septiembre de 1996 y 8 de mayo de 1998 y Mosso Castro, 1998, pp. 21A-22A.

²⁶ Éste es un problema de envergadura si consideramos que el cambio cualitativo más importante de los principales municipios fronterizos ha sido “su creciente involucramiento en el desarrollo urbano municipal, ordenando los usos de suelo, promoviendo la obra pública directamente o con otros niveles de gobierno y, en general, participando como promotor de proyectos de infraestructura urbana” (Guillén, 1996, p. 104).

órganos agrarios, para “desactivar algunos de los más graves problemas en la tenencia de la tierra y [...] para aclarar conceptos jurídicos sobre la tenencia de la misma” (Ayuntamiento de Tijuana, 1996b, p. 30).²⁷ Aunque fue un esfuerzo novedoso para establecer mejores canales de comunicación con las instituciones agrarias, el comité no logró sus metas, por lo que ha sido básicamente la Dirección de Catastro la que se ha hecho cargo de hacer un estudio cartográfico y de archivo para tratar de aclarar los orígenes históricos de la propiedad en Tijuana.²⁸

Control sobre los bienes públicos: los legados de la reforma agraria en Mexicali

Hoy, Mexicali se caracteriza por ser un municipio en el que el ayuntamiento se enfrenta con obstáculos al tratar de establecer control sobre los bienes públicos de los asentamientos urbanos en zonas rurales y una relación más participativa con la sociedad local de estos poblados. Muchas de estas dificultades son un legado de la reforma agraria, ya que la mayoría de los asentamientos humanos rurales han sido dominados por grupos de poder ligados al sector ejidal. Por lo tanto, la historia de la reforma agraria en el municipio es clave para entender el origen de estos problemas actuales.

En Mexicali, el reparto agrario comenzado en 1937 fue, en gran medida, una estrategia para poblar el territorio fronterizo, dominado por la compañía extranjera Colorado River Land Company.²⁹ Según el presidente Lázaro Cárdenas, era urgente “proteger la integridad de nuestro territorio frente a la expansión que vendrá del norte si sigue despoblado el país” (Cárdenas, 1972, p. 442). En los primeros años del reparto, los solicitantes eran peones eventuales, vecinos de colonias agrícolas, migrantes de otras partes de la República y repatriados de Estados Unidos.³⁰

²⁷ El Comité siguió el esquema del Consejo Estatal Agrario de Baja California creado en 1996, presidido por el gobernador y compuesto por el secretario general del Gobierno del Estado, los funcionarios de las instituciones agrarias (los delegados del Registro Agrario Nacional, de la Procuraduría Agraria y de la coordinadora de la Secretaría de la Reforma Agraria) y los presidentes municipales.

²⁸ En el segundo informe de gobierno ya ni siquiera se hace mención del comité (Ayuntamiento de Tijuana, 1997).

²⁹ En 1930, el censo de Mexicali arrojaba un total de 29 985 habitantes; 15 143 se encontraban en la zona rural, de los cuales 9 329 eran hombres que vivían en estaciones de ferrocarril, colonias y campos. Sólo existían dos poblados: Algodones y Progreso (Velázquez, 1991a, p. 71 y 1991b, p. 83).

³⁰ Véase, por ejemplo, “Solicitud de Dotación, Campo Número 7, Delegación Bataquez, 24 de marzo de 1937 (*Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 30 de marzo de 1937), y “So-

licitud de Dotación, Colonia México Libre, Delegación Cerro Prieto”, 23 de febrero de 1937 (*Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 28 de febrero de 1937).

El requisito formal para el reparto, un censo agrario con un mínimo de 20 solicitantes, se cumplía con gente que el gobierno de Cárdenas ayudaba a inmigrar a la región. Más tarde, representantes de la Confederación Nacional Campesina (CNC) se encargarían de congregar a individuos en grupos de peticionarios. Las vacantes que se creaban por la fluctuación de gente que iba hacia Estados Unidos y venía de regreso se volvían a llenar bajo la coordinación de los líderes agrarios.³¹ Así empezó uno de los repartos más extensos de todo el país: entre 1937 y 1991 se distribuyeron un millón de hectáreas a 106 ejidos y comunidades agrarias, dejando 73% del territorio municipal en manos de una entidad independiente del gobierno municipal: el ejido.³²

Los terrenos dotados a los núcleos agrarios incluían tierras para el cultivo, una zona de urbanización ejidal y una parcela escolar.³³ Algunas zonas de urbanización se poblaron inmediatamente,³⁴ y a ellos se fueron a residir muchos de los trabajadores eventuales que vivían en ranchos, campamentos o estaciones de ferrocarril (Herrera Carrillo, 1958). Sin embargo, otras zonas de urbanización tuvieron que ser promovidas por los funcionarios agrarios, ya que muchos ejidatarios optaban por construir sus viviendas en las parcelas.³⁵

Otra manera en la que se pobló el Valle de Mexicali fue con la creación de “nuevos centros de población agrícola” (NCPA) para los solicitantes que no alcanzaban a recibir una dotación de tierras en la zona de riego. A éstos se les otorgaba un derecho para utilizar agua y solicitar crédito bancario para rentar tierras y se les proporcionaba una zona de urbanización ejidal.³⁶ Así, mientras que en el centro y sur

licitud de Dotación, Colonia México Libre, Delegación Cerro Prieto”, 23 de febrero de 1937 (*Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 28 de febrero de 1937).

³¹ Entrevista con Francisco Payáñez Sasturain, Delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria en Baja California, Mexicali, 7 de agosto de 1996.

³² Hasta 1992, 89.9% de la superficie agropecuaria y 72.93% de todo el territorio de Baja California estuvo bajo el régimen ejidal o comunal (INEGI, 1994, p. 7 y 1991b, p. 6).

³³ Véase, por ejemplo, “Resolución del Gobernador Tte. Coronel Sánchez Taboada para el ejido Miguel Hidalgo”, 27 de marzo de 1937 (*Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 10 de abril de 1937).

³⁴ Éste fue el caso de los ejidos Islas Agrarias, Jalisco, Michoacán, Puebla, Sinaloa y Tamaulipas.

³⁵ A pesar de que formalmente los ejidos eran colectivos, éstos no tardaron en fraccionarse en inmensas parcelas. Mientras que, en el ámbito nacional, la parcela ejidal tenía un promedio de 3 a 4 hectáreas, en Mexicali no era poco común que un ejidatario trabajara una parcela de 50 hectáreas. El ejido Plan Nacional Agrario, por ejemplo, tenía una extensión de 520 789 hectáreas y sólo 214 ejidatarios (SRA, s.f.). Sin embargo, lo importante no era la extensión del terreno sino el acceso al agua de riego.

³⁶ Muchas veces eran residentes de la ciudad de Mexicali los que hacían solicitudes para crear nuevos centros de población. Véase, por ejemplo, “Solicitud del Nuevo Centro de Población Agrícola José María Pino Suárez”, 28 de mayo de 1953 (*Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 10 de enero de 1954).

del país las tierras ejidales normalmente se dotaban a comunidades ya establecidas (y desde los años treinta a los peones acasillados de haciendas), el Valle de Mexicali se empezó a poblar con el mismo reparto.

Con el tiempo, estos nuevos poblados rurales empezaron a adquirir bienes públicos urbanos, como agua entubada, electricidad y escuelas. La Constitución Política del Estado de Baja California de 1953 (que convertía el territorio en estado) estableció que los municipios estarían facultados y obligados a “cuidar de la eficacia de los servicios públicos de su jurisdicción”.³⁷ Un año más tarde, el Reglamento Interior del Ayuntamiento del Municipio de Mexicali³⁸ le daba la facultad de “[o]rganizar, promover y reglamentar el desenvolvimiento de los servicios públicos municipales”, creando para su operación el Departamento de Obras Públicas.³⁹ Sin embargo, no quedó claro en qué momento el ayuntamiento sería legalmente responsable de suministrar servicios públicos en las zonas urbanas ejidales. El reglamento de las zonas urbanas de los ejidos de 1954 le dio al Departamento Agrario la jurisdicción sobre el fraccionamiento y destino de las zonas de urbanización que se creaban con el reparto, asignándole la responsabilidad de hacer inspecciones periódicas, pero solamente hasta que “la población ejidal se encuentre plenamente asentada en la zona de urbanización y estén organizadas las autoridades municipales”.⁴⁰

Algunas comunidades rurales crearon Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, las cuales, formalmente creadas en 1957 como organismos autónomos de las cabeceras municipales y demás poblaciones, colonias, ejidos y congregaciones, tenían la responsabilidad de coordinarse con los diferentes niveles de gobierno para mejorar las condiciones generales de vida de las comunidades, incluida la construcción de obras y servicios públicos.⁴¹ Sin embargo, como en las zonas de urbanización ejidal ya existían dos órganos de gobierno (la asamblea general y el comisariado ejidal), las juntas solían quedar bajo el control

³⁷ Artículo 85, fracción II de la Constitución Política del Estado de Baja California (*Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 16 de agosto de 1953).

³⁸ “Reglamento Interior del Ayuntamiento del Municipio de Mexicali, B. C.”, 18 de junio de 1954 (*Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 20 de septiembre de 1954).

³⁹ El departamento estaba a cargo de planos, agua potable, urbanización y licencias para fraccionamientos, panteones, limpieza, caminos municipales, rastos y mercados, parques y jardines, cárceles, y nomenclatura de calles.

⁴⁰ Reglamento de las zonas de urbanización de los ejidos (*Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 10 de mayo de 1954).

⁴¹ Ley Reglamentaria para la organización y funcionamiento de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material en el Estado de Baja California (*Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 10 de agosto de 1957).

de los ejidatarios. En el Valle de Mexicali, tanto las elecciones de los miembros de las juntas como el conteo de votos solían hacerse en los salones ejidales.⁴²

Para cuando se descentralizó el manejo de los servicios públicos en 1983, el ayuntamiento de Mexicali tenía bajo su administración un valle en el cual, aparte de la ciudad de Mexicali y la ciudad turística de San Felipe, había ya 16 poblados con más de 2 500 habitantes cada uno. De éstos, 10 eran localidades que se habían creado originalmente como zonas de urbanización ejidal o como nuevos centros de población agrarios (INEGI, 1991a). Además, de los 103 ejidos y comunidades agrarias del municipio, 84 tenían luz eléctrica, 68 contaban con carretera pavimentada y 67 con agua potable entubada (INEGI, 1991b, p. 52). Esto significa que el Valle de Mexicali tenía un número importante de bienes de consumo colectivo que, en muchos casos, estaban dominados por el sector ejidal de cada poblado.

El Ayuntamiento de Mexicali 1995-1998, primero de extracción panista, se encontró con un valle donde tanto las delegaciones como las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material estaban dominadas por grupos de poder ligados al sector ejidal y al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Para empezar a administrar el manejo de los servicios públicos en las zonas rurales y entablar una relación más cercana con la población rural, fueron varios los esfuerzos del ayuntamiento.

Una estrategia fue designar a sus propios delegados.⁴³ Así, los funcionarios del ayuntamiento esperaban que las obras públicas en el Valle de Mexicali se manejaran con más responsabilidad, “como resultado de la selección de delegados que compartan los principios del PAN”.⁴⁴ Otra estrategia fue la de tratar de profesionalizar a los delega-

⁴² Entrevista con David Maldonado González, coordinador de Delegaciones y Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, Ayuntamiento de Mexicali 1995-1998, 6 de agosto de 1996.

⁴³ Las fórmulas para elegir a los delegados han sido diversas. Milton Castellanos (1989-1992), del PRI, realizó consultas públicas para designar delegados. Francisco Pérez Tejada (1992-1995), también del PRI, organizó elecciones para nombrar a cinco miembros de un consejo consultivo delegacional, el cual designó al delegado (Guillén y Negrete, 1995, p. 94). Por su parte, el gobierno de Elorduy Walther (1995-1998), del PAN, se reservó el derecho de proponer a sus propios delegados, argumentando que los cargos de representación se localizan en el cabildo y no en las delegaciones (entrevista con David Maldonado González, coordinador de Delegaciones y Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, Ayuntamiento de Mexicali 1995-1998, 6 de agosto de 1996).

⁴⁴ El municipio de Mexicali está dividido en 14 delegaciones y, al igual que el agente municipal en otros estados, el delegado es el representante de la presidencia municipal en el territorio de su jurisdicción. También es la figura responsable de velar por el orden y la paz públicos y de coordinar los servicios públicos municipales.

dos organizando reuniones de trabajo con las delegaciones municipales para establecer líneas de operación y promover la participación ciudadana, y haciendo visitas de trabajo para supervisar el desempeño de los delegados (COPLADEM, 1997, pp. 10-11).⁴⁵

El gobierno municipal también intentó realizar una reestructuración organizacional interna de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material. Los funcionarios del ayuntamiento organizaron elecciones para cambiar las mesas directivas de las juntas e intentaron profesionalizarlas, creando nuevos mecanismos de control (incluidos reglamentos internos, informes de caja mensuales, inventarios y visitas de supervisión),⁴⁶ proporcionando asistencia técnica y asesorías y tratando de ampliar la participación ciudadana (con la organización de reuniones de información para la comunidad) (COPLADEM, 1996, p. 79; 1997, pp. 12-14).

Finalmente, el primer ayuntamiento panista de Mexicali se enfrentó al problema del cobro del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, como el impuesto predial y la traslación de dominio, en los asentamientos urbanos del Valle. Este cobro de impuestos no sólo es importante para fortalecer la autonomía municipal, al ampliar la base de recaudación, sino que es clave para avanzar en la cultura del cumplimiento de obligaciones tributarias por parte de la ciudadanía del Valle de Mexicali. Sin embargo, la reforma agraria dejó un legado difícil de cambiar en un solo trienio. Cuando se reformó el artículo 115 en 1983 y el estado de Baja California le cedió a los ayuntamientos una parte de los impuestos aplicables a los bienes raíces, éstos no se podían cobrar: pocas zonas urbanas ejidales se habían regularizado y, debido a que todo lo concerniente a la reforma lo había manejado la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), el ayuntamiento no tenía un catastro rural.

Ya para 1995 muchas zonas urbanas ejidales se habían privatizado o estaban en vías de privatizarse con la aplicación del PROCEDE. Al ingresar al programa de regularización y certificación, los solares urbanos de los ejidos se privatizan automáticamente y los funcionarios

⁴⁵ El ayuntamiento también amplió las facultades de los delegados para así permitirles ejecutar acciones de trámites administrativos, de obra pública y de prestación de servicios, así como de promoción de apoyos para el sector productivo (COPLADEM, 1996, p. 79).

⁴⁶ Con este mismo fin, el segundo gobierno municipal panista (1998-2001) creó adicionalmente la figura de "supervisor de la comunidad", ligado a la Coordinación de Delegaciones y Juntas de Mejora (entrevista con el ingeniero Gastón Lostaunau Andrade, coordinador general de Delegaciones y Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, Ayuntamiento de Mexicali 1998-2001, 16 de diciembre de 1999).

agrarios le otorgan a todo propietario de un solar urbano un título de propiedad, el cual se inscribe en el registro público de la propiedad. Así, el propietario queda obligado a pagar el impuesto predial.⁴⁷

Sin embargo, como partido de alternancia, fue difícil para el PAN ser el primer gobierno municipal en tratar de imponer el cobro de impuestos en el Valle de Mexicali y, a la vez, mantener el apoyo de la ciudadanía. Por lo tanto, el ayuntamiento panista se propuso hacer solamente una "concientización ciudadana" que incluía organizar reuniones con ejidatarios y repartir folletos en los que les explicaba que legalmente estaban obligados a pagar el impuesto predial al ayuntamiento (Ayuntamiento de Mexicali, 1995-1998, s.f.).

Comentarios finales

El agrarismo posrevolucionario no sólo modificó y reorganizó la forma de trabajo de muchos agricultores y su relación con el Estado, sino que también afectó profundamente el papel del gobierno municipal. Si en 1917 el movimiento municipalista logró que la Constitución reconociera al municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, el movimiento agrarista logró que esa misma Constitución reconociera una estructura política y administrativa paralela al gobierno municipal.

Este traslape de poderes tuvo poco significado práctico hasta la década de los ochenta, cuando algunos ayuntamientos empezaron a desempeñar un papel local más autónomo debido a la reforma municipal de 1983 al artículo 115. Con su gradual fortalecimiento, y con experiencias de alternancia política, los ayuntamientos empiezan a confrontar los dilemas de la reforma agraria posrevolucionaria. Por ejemplo, en los estudios de caso de Tijuana y Mexicali resaltan los problemas de autoridad sobre el suelo urbano y los bienes públicos de los asentamientos en zonas rurales.

Lo realmente interesante es que, en la década de los noventa, cuando muchos municipios urbanos efectivamente se han logrado fortalecer, las reformas al artículo 27 de 1992 ratifican el papel del aparato político, legal y administrativo creado paralelamente al sistema federal en 1917. Mientras que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari puso

⁴⁷ Véase, por ejemplo, el Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares urbanos (*Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero de 1993).

fin a 75 años de reforma agraria para encauzar al país por el camino de la “modernización”; todo asunto relacionado con la sobrevivencia o el desmantelamiento del sector agrario sigue bajo el poder exclusivo y absoluto del Ejecutivo federal.

Sin embargo, entre los cambios más importantes para el municipalismo mexicano en el nuevo milenio estarán el gradual e inevitable desmantelamiento del sector ejidal y, como resultado, la nueva función que asumirá el ayuntamiento. En el transcurso de la siguiente década los ayuntamientos enfrentarán nuevos retos en cuanto a la planeación del suelo urbano y de los servicios públicos, pero también verán expandido su control sobre el cobro de los impuestos aplicables a los bienes raíces y los servicios públicos en zonas rurales.

Referencias bibliográficas

- Aguirre Bernal, Celso (1975), *Tijuana. Su historia-sus hombres*, México, edición del autor.
- Ayuntamiento de Mexicali 1995-1998 (s.f.), “El impuesto predial de los ejidos”, Mexicali, Coordinación Zona Valle del XV Ayuntamiento.
- Ayuntamiento de Tijuana 1995-1998 (1997), “Tijuana, compromiso de todos”, *Segundo informe de gobierno*, Tijuana, XV Ayuntamiento.
- (1996b), “Tijuana, compromiso de todos”, *Primer informe de gobierno*, Tijuana, XV Ayuntamiento.
- (1996a), “Tijuana, compromiso de todos”, *Plan Municipal de Desarrollo 1996-1998*, Tijuana, XV Ayuntamiento.
- Azuela de la Cueva, Antonio (1995), “Ciudadanía y gestión urbana en los poblados rurales de Los Tuxtlas”, *Estudios Sociológicos*, vol. XIII, p. 3.
- (1989), *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México.
- Baitenmann, Helga (1997), “Rural Agency and State Formation in Postrevolutionary Mexico: The Agrarian Reform in Central Veracruz (1915-1992)”, tesis doctoral, New School for Social Research, Nueva York.
- Bringas Rábago, Nora L. (1983), “Usos del suelo y configuración turística del corredor Tijuana-Ensenada”, en *Colef I: Urbanización y servicios*, vol. VII, Ciudad Juárez, El Colegio de la Frontera Norte y Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Cárdenas, Lázaro (1972), *Obras I. Apuntes 1913-1940*, México, Universidad Autónoma de México.

- COPLADEM (Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Mexicali) (1996), “Plan de Desarrollo Municipal 1996-1998”.
- (1997), “Registro de Avances del Programa Operativo Anual”. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1993), México, Esfinge.
- Cuadros Caldas, Julio (1929), *Catecismo Agrario*, México, s.n.
- Chávez Padrón, Martha (1970), *El derecho agrario en México*, México, Porrúa.
- Diario Oficial de la Federación* (varios números).
- Fabila, Manuel (1981), *Cinco siglos de legislación agraria 1493-1940*, México, SRA y CEHAM.
- González Oropeza, Manuel (1996), “The Administration of Justice and the Rule of Law in Mexico”, en Mónica Serrano y Victor Bulmer Thomas (coords.), *Rebuilding the Mexican State: Mexico after Salinas*, Londres, ILAS.
- Guerrero Valdez, Marco Vinicio (1986), “La autoconstrucción de vivienda popular en Tijuana”, tesis de maestría, El Colegio de la Frontera Norte.
- Guillén López, Tonatiuh (1996), *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México y Tijuana, Miguel Ángel Porrúa y El Colegio de la Frontera Norte.
- (1995), “Gobiernos municipales, actores sociales y cambio político. Una perspectiva desde la frontera norte de México”, en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México.
- Guillén López, Tonatiuh y José Negrete Mata (1995), “La elección de delegados municipales en Mexicali”, en Tonatiuh Guillén López (coord.), *Municipios en transición. Actores sociales y nuevas políticas de gobierno*, México, Fundación Friedrich Ebert.
- Guillén López, Tonatiuh y Marcos S. Reyes Santos (1996), “El caso de Tijuana, Baja California”, en Enrique Cabrero Mendoza (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, Miguel Ángel Porrúa y Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Guitrón Jameson, Ricardo (1992), Comentarios transcritos del taller de análisis y definición de políticas sociales, “La crisis de la vivienda en Tijuana, Baja California”, El Colegio de la Frontera Norte, 16 y 17 de octubre.
- Herrera Carrillo, Pablo (1958), *Colonización del Valle de Mexicali, B.C.*, Compañía Mexicana de Terrenos del Río Colorado, S.A.

- Ibarra Mendivil, Jorge Luis (1989), *Propiedad agraria y sistema político en México*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- INEGI (1994), *Baja California. Panorama Agropecuario. VII Censo Agropecuario de 1991*, Aguascalientes, INEGI.
- (1991b), *Atlas ejidal del estado de Baja California; Encuesta nacional agropecuaria ejidal, 1988*, Aguascalientes, INEGI.
- (1991a), *Baja California, Resultados definitivos, Datos por localidad (integración territorial), XI Censo de población y vivienda, 1990*, Aguascalientes, INEGI.
- Jones, Gareth A. (1998), "Resistance and the Rule of Law in Mexico", *Development and Change*, vol. 29, núm. 3, pp. 499-523.
- Legislación Agraria* (1993), "Ley Agraria de 1992", México, Sista.
- Lemus García, Raúl (1991), *Derecho Agrario Mexicano*, México, Porrúa.
- Ley Federal de Reforma Agraria* (1992), "Ley Federal de Reforma Agraria de 1971", México, Delma.
- Luna Arroyo, Antonio y Luis G. Alcérreca (1982), *Diccionario de derecho agrario mexicano*, México, Porrúa.
- Merino, Mauricio (1996), "Hacia la (re)construcción del federalismo", *Nexos*, enero, pp. 15-17.
- Meyer, Lorenzo (1995), "El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades", en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México.
- Mosso Castro, Rosario (1998), "Desinformación, origen de inseguridad en tenencia de la tierra", *Zeta*, 19 de marzo, pp. 21A-22A.
- Ortiz Figueroa, Jesús (1989), "Rosarito a partir de los años treinta", en David Piñera Ramírez y Jesús Ortiz Figueroa (coords.), *Historia de Tijuana*, tomo I, Edición Conmemorativa del Centenario de su Fundación, Tijuana, UNAM y UABC.
- Periódico Oficial del Estado de Baja California* (varios números).
- Ranfla González, Arturo, Guillermo Álvarez de la Torre y Guadalupe Ortega Villa (1989), "Expansión física y desarrollo urbano de Tijuana. 1900-1984", en Jesús Ortiz Figueroa y David Piñera Ramírez (coords.), *Historia de Tijuana*, tomo II, Edición Conmemorativa del Centenario de su Fundación, Tijuana, UNAM y UABC.
- Rincón Serrano, Romeo (1980), *El ejido mexicano*, México, Centro Nacional de Investigaciones Agrarias.
- Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) (s.f.), "Relación de Ejidos en el Estado de Baja California", mimeografiado.
- Silva Herzog, Jesús (ed.) (1962), *La cuestión de la tierra*, vol. IV, México, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas.

- Tinoco Téllez, Hermila (1994), "La regularización de los usos del suelo en Tijuana 1984-1990", tesis de maestría, El Colegio de la Frontera Norte.
- Valenzuela Arce, José Manuel (1991) *Empapados de sereno. El movimiento urbano popular en Baja California (1928-1988)*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Varley, Ann (1999), "A New Model of Urban Land Regularisation in Mexico? The Role of Opposition Government", *The European Journal of Development Research*, vol. 11, núm. 2, diciembre.
- Veana Juárez, Rita (1986), "Estudio de un caso de invasión urbana en la frontera norte de México", tesis de maestría, El Colegio de la Frontera Norte.
- Velázquez Morales, Catalina (1991a) "El proceso de mexicanización. 1933-1936", en Jorge Martínez Zepeda y Lourdes Romero Navarrete (coords.), *Mexicali, una historia*, tomo II, Tijuana, Centro de Investigaciones Históricas UNAM/UABC.
- (1991b) "La nueva estructura de la tenencia de la tierra. 1937-1946", en Jorge Martínez Zepeda y Lourdes Romero Navarrete (coords.), *Mexicali, una historia*, tomo II, Tijuana, Centro de Investigaciones Históricas UNAM/UABC.