

TRANSFORMACIÓN AGRARIA

**LOS DERECHOS DE PROPIEDAD EN EL
CAMPO MEXICANO
BAJO EL NUEVO MARCO INSTITUCIONAL**

GUILLERMO ZEPEDA

**CIDAC, CENTRO DE INVESTIGACION PARA EL
DESARROLLO, A.C.
EDITORIAL MIGUEL ÁNGEL PORRUA**

MAYO 2000.

INDICE

Presentación – Luis Rubio I

Introducción

PRIMERA PARTE. GÉNESIS Y CONTENIDO DE LA REFORMA

- I. El campo mexicano hacia 1992
- II. Las causas del atraso: desafíos institucionales en el campo
- III. Nuevas reglas del juego para el campo

SEGUNDA PARTE. LOS DERECHOS DE PROPIEDAD EN EL NUEVO MARCO INSTITUCIONAL

- IV. Definición de los derechos de propiedad en el campo
- V. La disputa por la tierra
- VI. La incipiente transformación del mercado de tierra
- VII. No sólo de seguridad jurídica vive el campesino: revisitando los objetivos de la reforma

ANEXO. Tendencias en el campo a través de las inscripciones en el Registro Agrario Nacional

Bibliografía

PRESENTACIÓN

Dos temas han dominado el debate político sobre la economía a lo largo de los últimos años. Uno se refiere a la apertura de la economía a las importaciones y el otro a los cambios constitucionales que reformaron el artículo 27 en el año de 1992. Los dos temas son centrales para el desarrollo del país porque tocan el corazón de la economía nacional. También evocan toda la mitología que alimenta el debate público y que, en buena medida, ha impedido que el país avance en su productividad agrícola.

En CIDAC, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. nos hemos dedicado a analizar el tema industrial desde hace casi tres lustros. Uno de los productos más significativos de ese esfuerzo se encuentra en el libro "Lo Hecho en México", en el que se analizó el efecto de la apertura a las importaciones en el desempeño industrial del país. El libro acusaba serios problemas en el proceso de ajuste de las empresas al nuevo entorno, a la vez que anticipaba un excepcional desenvolvimiento de una parte muy amplia de la industria, tal y como se confirma en la actualidad.

La problemática agrícola es mucho más compleja, toda vez que no sólo involucra factores económicos y productivos conocidos, sino también a casi la tercera parte de la población del país, a un recurso electoral extraordinariamente significativo para el PRI e, inevitablemente, a todo un conjunto de mecanismos de control político e intereses que se benefician del status quo. La reforma que sufrió el Artículo 27 constitucional en 1992 fue presentada como el instrumento que haría florecer al campo mexicano. Se suponía que con el fin del reparto agrario y la definición cabal de los derechos de propiedad se multiplicaría la inversión.

Seis años después los cambios son sumamente significativos. La incertidumbre ha disminuido en forma acelerada y muchos problemas de tenencia de la tierra han sido resueltos. Sin embargo, la conclusión de este estudio es tajante: las reformas, aunque positivas bajo cualquier medida, han sido insuficientes para transformar al campo mexicano.

Bajo las medidas más simples de éxito, como el movimiento en los flujos de capital y los cambios en la productividad, las reformas no han tenido el impacto deseado. Todavía más, si uno observa la única medida que a final de cuentas es la importante, el ingreso de los campesinos, las reformas difícilmente han hecho mella alguna. El autor, Guillermo Zepeda, profesional del CIDAC, argumenta que hace falta la creación de mercados competitivos y transparentes para los insumos y productos agropecuarios, pues sin ellos la actividad agropecuaria no puede ser rentable ni un destino de inversión atractivo. De esta manera, además de todas las trabas que le impone la historia, la burocracia y los intereses creados al desarrollo del campo mexicano, la ausencia de componentes elementales para crear mercados y hacerlos funcionar, que debieron ser inherentes a la reforma llevada a cabo en 1992, impide que se avance hacia el florecimiento del campo mexicano.

Este proyecto fue hecho posible gracias al generoso apoyo de la Fundación Ford, a quien agradecemos su colaboración.

CIDAC, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., es una institución independiente, sin fines de lucro, dedicada a la investigación en el área de desarrollo. Su objetivo es contribuir al debate sobre la toma de decisiones públicas y los programas de desarrollo que promuevan el fortalecimiento del país, mediante la presentación de estudios, investigaciones y recomendaciones, producto de su actividad académica.

La Junta de Gobierno del Centro es responsable de la supervisión de la administración del Centro y de la aprobación de las áreas generales de estudio. Sin embargo, las conclusiones de los diversos estudios, así como su publicación, es responsabilidad exclusiva de los profesionales de la institución. Los estatutos del Centro establecen que:

La Junta de Gobierno tiene como función primordial la de hacer posible la consecución del objetivo social, bajo las condiciones más favorables, salvaguardando en todo momento la independencia de criterio de los profesionales y de sus actividades de investigación y docencia, así como la de sus publicaciones. La Junta de Gobierno conocerá y opinará sobre los proyectos de investigación que hayan concluido los profesionales del Centro, pero en ningún caso será su función la de determinar, controlar o influenciar el desarrollo ni el contenido de los proyectos de investigación o las conclusiones a que éstos lleguen.

Luis Rubio

I. INTRODUCCIÓN

Existe gran expectación por conocer en qué medida se ha transformado el campo mexicano a raíz de la profunda reforma de las instituciones agrarias de 1992. El fin del reparto agrario, el reconocimiento de la propiedad de los ejidatarios sobre la tierra que anteriormente sólo usufructuaban, la posibilidad de que los núcleos agrarios se asocien con terceros o aporten su tierra a sociedades mercantiles, la creación de tribunales agrarios, la posibilidad de que las sociedades mercantiles por acciones sean propietarias de hasta 2,500 ha. de riego y sus equivalencias, entre otras alternativas planteadas por la nueva legislación, despertaron las más diversas reacciones entre los especialistas de la materia agraria. Para unos la reforma institucional significaba la panacea que reactivaría la economía agropecuaria; para otros, significaba un retroceso en las conquistas sociales del régimen de tenencia de la tierra colectiva, y la inminente privatización de la tierra ejidal y comunal, así como la concentración de la tierra en unas cuantas manos.

En 1996, en el Centro de Investigación para el Desarrollo, se inició un proyecto de investigación con el objetivo de analizar la transformación de los derechos de propiedad agrarios bajo el nuevo marco institucional, evaluando desde un enfoque de política pública, en qué medida la instrumentación de las políticas agrarias había correspondido a los objetivos y expectativas planteadas al diseñarse la reforma institucional.

Después de analizar y evaluar las acciones de definición, protección y transferencia de derechos de propiedad en el campo se concluye que a pesar de la notable transformación agraria y de la reducción de la incertidumbre en la tenencia de la tierra y de los costos de informarse y de definir y proteger los derechos, no se han logrado los propósitos últimos de los cambios institucionales: el capital no está fluyendo a las actividades agropecuarias, no se ha incrementado la productividad global del sector, ni los ingresos del campesino promedio han

umentado. Tampoco se ha generado un proceso de privatización y concentración masivas de superficie de ejidos y comunidades agrarias.

La conclusión de este estudio es que mientras no se disponga de mercados competitivos y transparentes de insumos y productos agropecuarios, que permitan la rentabilidad del sector, no podrá establecerse un dinámico mercado de tierra; sí, en cambio, la delimitación, asignación y protección de los derechos de propiedad en el campo pueden verse sesgados por las asimetrías entre los productores agropecuarios y las limitaciones prácticas para realizar las posibilidades legales establecidas por el nuevo marco institucional.

La primera parte de este estudio se compone de tres capítulos. En el primero de ellos (capítulo 2) se presenta un diagnóstico del campo mexicano, se describe el estancamiento económico del sector y se hace especial énfasis en los rezagos y disfunciones de las instituciones del ámbito rural. En el capítulo tercero se presenta una introducción al enfoque institucional utilizado en el estudio, definiendo algunos conceptos como fallas del mercado, derechos de propiedad y costos de transacción, así como una breve descripción del marco teórico que postula que las instituciones tienen una influencia determinante en la cooperación y el desempeño económico de las sociedades. Los lectores familiarizados con los conceptos institucionales pueden prescindir de la lectura de estos apartados. La segunda sección del capítulo tercero muestra la aplicación del análisis institucional al diagnóstico del campo.

El capítulo cuarto analiza las instituciones establecidas por el nuevo marco constitucional y legal en materia agraria y presenta los efectos que el legislador pretendió producir sobre los derechos de propiedad y los costos de transacción en materia agraria.

La segunda parte del estudio reúne el material empírico de esta investigación. Respectivamente, en los capítulos cinco, seis y siete, se presenta la evolución de

la definición, protección y transferencia de derechos de propiedad agrarios. En cada capítulo se describen los avances y se hace una evaluación institucional de los resultados y efectos de las políticas públicas, determinando en qué medida incrementan o reducen los costos de transacción para los sujetos agrarios.

En el último capítulo, se evalúa si se están dando los resultados esperados por quienes diseñaron la reforma. A seis años de los cambios institucionales, se aprecia que el campo no se está capitalizando como se esperaba y el nivel de vida de la población rural sigue en descenso. La única superficie agraria que atrae significativamente a la inversión y cuya propiedad es altamente valorada en el incipiente mercado de tierra, es aquella susceptible de ser urbanizada. Las pretensiones de crear un mercado dinámico de derechos de propiedad agraria que propiciara la capitalización, el avance tecnológico, empleo, mayor productividad y mejores ingresos para las familias campesinas, se han descarrilado frente a la escasa rentabilidad de las actividades agropecuarias que constituye el incentivo fundamental para efectuar cualquier transferencia de derechos.

Frente a la tentativa de crear mercados de tierra eficientes, se presenta la ineficiencia y anarquía en mercados, inconclusos y viciados, de insumos y productos agropecuarios, en los que imperan monopsonios, oligopolios, intermediarios y acaparadores que constituyen una coalición de intereses creados que echa por tierra la aspiración de la reforma. Frente a la incipiente reducción de los costos de transacción en materia agraria, quedan pendientes los enormes costos de producción y la incertidumbre de los productores agropecuarios.

Son muchos los agradecimientos que debo para todos aquellos que hicieron posible el inicio, continuación y conclusión de esta investigación a lo largo de los casi tres años que duró. En primer lugar, al Centro de Investigación para el Desarrollo que mantuvo invariable su apoyo para este prolongado proyecto. A todos mis compañeros del CIDAC que leyeron las sucesivas versiones del estudio y me brindaron sus amables observaciones. En particular a Edna Jaime por sus

valiosos comentarios y sugerencias, a Alberto Díaz, que me brindó generosamente muchas horas de su tiempo y de quien recibí orientaciones y observaciones en las diversas etapas de la investigación y a Darío Ibarra que me orientó en el manejo cuantitativo de la evidencia empírica. Por supuesto, las opiniones y juicios que aquí se presentan son responsabilidad exclusiva del autor.

También manifiesto mi gratitud a la Dirección en Jefe del Registro Agrario Nacional y a sus directores generales y directores de proyecto, así como al Tribunal Superior Agrario y a su Directora de Estadística y Control Documental, que brindaron y actualizaron la información presentada y analizada en este estudio.

PRIMERA PARTE

GÉNESIS Y CONTENIDO DE LA REFORMA

SIGLAS UTILIZADAS

CAM	Comisión Agraria Mixta
CCA	Consejo Consultivo Agrario
CORETT	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
INEGI	Instituto Nacional de estadística, Geografía e Informática
LA	Ley Agraria
LFRA	Ley Federal de Reforma Agraria
LOTA	Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios
PA	Procuraduría Agraria
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PROCEDE	Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos
PSA	Programa Sectorial Agrario
RAN	Registro Agrario Nacional
RITA	Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios
SAGAR	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
TSA	Tribunal Superior Agrario
TUA	Tribunal Unitario Agrario
UPR	Unidad de Producción Rural

En esta primera parte del estudio se presenta el escenario en el que se dio la reforma institucional de 1992. En primer lugar (capítulo dos), se describe la situación de agotamiento y empobrecimiento del sector agropecuario mexicano, destacando la variable institucional como un factor de gran incidencia en la incertidumbre en la tenencia de la tierra y como un obstáculo para la inversión y el desarrollo productivo en el agro.

En el tercer capítulo se hace una introducción al análisis institucional que se empleará a lo largo de este estudio y se aplica este enfoque al análisis de algunos de los elementos del diagnóstico del agro. Se expone la importancia que las instituciones, entre otras la legislación, pueden tener en las percepciones y expectativas de las personas en sus actividades y transacciones cotidianas, y cómo influyen los incentivos que las instituciones plantean en la utilización de los recursos y en la producción y distribución de la riqueza en una sociedad, así como en la confianza, certidumbre y cooperación entre sus miembros. Se definen conceptos utilizados extensamente en el estudio como derechos de propiedad y costos de transacción. Para ilustrar este enfoque y los conceptos definidos se exponen algunos ejemplos de cómo el marco institucional del campo incidía en la utilización (y en algunos casos destrucción) de los recursos, así como en la incertidumbre y las desigualdades sociales entre los productores agropecuarios.

En el último capítulo de esta primera parte (capítulo cuatro) se describe el nuevo marco institucional que se desprende de las modificaciones constitucionales y de la emisión de una nueva legislación agraria, y se comentan las transformaciones que el legislador pretendió realizar en el entorno agrario y agropecuario del país. Esta descripción de las nuevas reglas del juego en el ámbito agrario, es de gran relevancia para esta investigación, pues los propósitos de la reforma institucional y las instituciones diseñadas y establecidas por el nuevo marco normativo, proporcionan los criterios para evaluar la instrumentación de los programas agrarios, determinando en qué medida los efectos sociales y económicos pretendidos por la reforma, se han o no producido.

I. EL CAMPO MEXICANO HACIA 1992

"¿Cuál tierra nos han dado, Melitón? Aquí
no hay ni la tantita que necesitaría el viento
para jugar a los remolinos"

Juan Rulfo

"Nos han dado la tierra"

UN SECTOR AGROPECUARIO AGOTADO Y EMPOBRECIDO

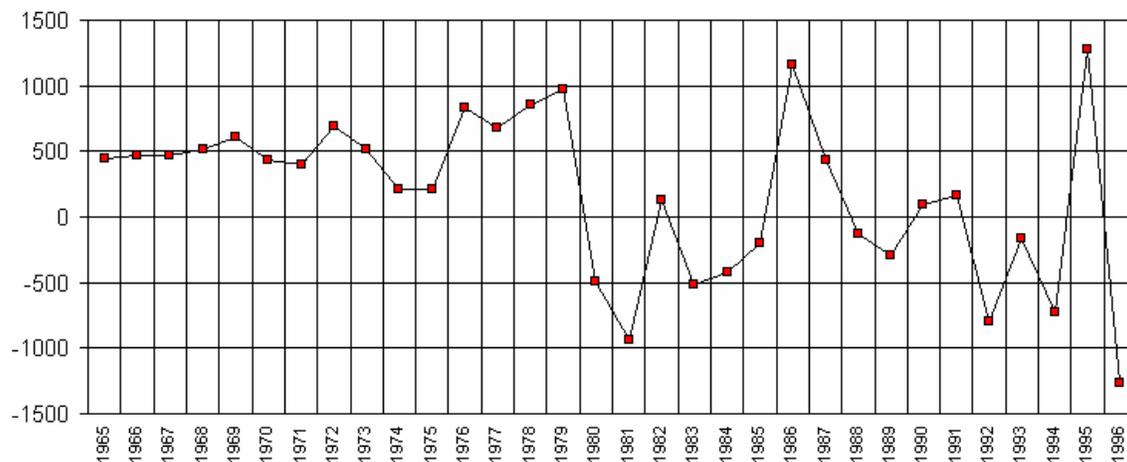
A lo largo del siglo XX, el campo mexicano ha sido aislado de los diversos sectores del desarrollo económico de nuestro país, y ha disminuido su participación en el Producto Interno Bruto (PIB).

A principios de siglo, 70 por ciento de los mexicanos vivía en el medio rural; sin embargo, este patrón de distribución demográfica ha experimentado una profunda transformación. La revolución de 1910-1917 produjo importantes desplazamientos migratorios, y los gobiernos posteriores a la confrontación armada optaron por dar gran impulso a las actividades industriales en los principales centros urbanos. Prueba de ello es que para 1950, 43 por ciento de los mexicanos vivía en las ciudades. En 1995 el conteo de población realizado por el INEGI señalaba que 26.5 por ciento de los mexicanos residía en localidades de menos de 2,500 habitantes (criterio que utiliza el INEGI para determinar el ámbito rural).

Esta urbanización e industrialización de las economías son un signo común del desarrollo de las sociedades contemporáneas. Sin embargo, lo alarmante en el caso mexicano es que el campo presenta síntomas de debilidad estructural como el estancamiento económico, la baja productividad, el uso irracional de los recursos naturales y el empobrecimiento de los campesinos. Estos síntomas tienen graves repercusiones no solamente en las condiciones de vida de los habitantes del medio rural, también en diversos aspectos de la economía nacional (políticas alimentarias, abasto, migración, precios de los productos agropecuarios, etc.).

Como en todo proceso de crecimiento económico, el agro transfirió recursos al sector industrial y de servicios, "... porque al iniciarse el desarrollo económico los recursos más productivos están en la agricultura; recursos que deben transferirse a otros sectores de la economía en tanto el comercio, así como la especialización y el progreso tecnológico conducen al crecimiento económico"¹. Sin embargo, en México una vez que se hizo tal transferencia, sobre todo de mano de obra, alimentos baratos para la población urbana, así como divisas provenientes de la favorable balanza comercial agropecuaria, el campo no pudo hacer sustentable su desarrollo ni se vinculó con las actividades económicas secundarias. Por el contrario, esa asimetría en el flujo de los recursos fue descapitalizando al agro, y marginándolo del resto de la actividad económica.

Balanza Comercial Agropecuaria (millones de dólares)



FUENTE: 1976-1987 tomado de Antonio Yúnez², 1988-1996, INEGI.

En la gráfica se puede apreciar cómo el sector agropecuario ha dejado de ser una fuente de divisas para el país. Desde hace 17 años, sólo en seis ocasiones la

¹ Antle, John M., *World Agricultural Development and the Future of U.S. Agriculture*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C., E.U., 1988. p. 14.

² Yúnez Naude, Antonio, "Factores determinantes de la balanza comercial agropecuaria de México, 1965-1987", en *comercio exterior*, vol. 39, N° 8, agosto de 1989, pp. 674-687, p. 675. En el cuadro de donde se tomo la serie de datos se cita como fuente a la SARH.

balanza comercial agropecuaria ha sido favorable. Estos datos ilustran la baja productividad y la incapacidad para proveer productos de mejor calidad y más elaborados para los mercados internacionales, cada vez más globales y competitivos³.

La escasa rentabilidad de las actividades agropecuarias provoca que el sector no produzca lo suficiente para brindar bienestar a los trabajadores del campo. Por ejemplo, mientras en el campo se desempeña 23 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA) y vive 26.5 por ciento de los mexicanos, la aportación del sector agropecuario al PIB nacional en 1991 significó tan sólo 7.25 por ciento. Si comparamos estas cifras con datos de otros sectores de la economía en ese mismo año, ilustraremos la marginación y baja productividad del agro. La industria manufacturera que ocupó ese año al 19.2 por ciento de la PEA participó con 22.25 por ciento del PIB. El comercio, servicio de restaurantes y hoteles, empleando 16.55 por ciento de la fuerza productiva generó 24.75 por ciento del PIB.⁴

Economías más adelantadas tienden a utilizar una menor proporción de su población ocupada en actividades agropecuarias. Por ejemplo, Canadá y Estados Unidos, por referirnos a nuestros socios comerciales, presentaban en 1990, 3.6 y 2.8 por ciento, respectivamente, de su población activa dedicada a las labores del campo. Este sector aporta alrededor de 3 por ciento del PIB de esos países, que se encuentran entre los más ricos (el ingreso *per cápita* de estos países es entre 6 y 7 veces mayor al de México). En naciones con un nivel de ingreso *per cápita* más cercano al nuestro como Argentina o Chile, menos de 15 por ciento de su población económicamente activa se desempeña en actividades agropecuarias,

³ Un dato que nos revela el poco valor agregado con que cuentan nuestros productos agropecuarios de exportación es el hecho de que el valor a precios constantes de las exportaciones se triplicó entre 1967 y 1987; mientras que el valor de los bienes importados creció quince veces en el mismo periodo. Cfr. Yúnez Naude, Antonio, "Factores determinantes...", *Op. Cit.*

⁴ *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1993*, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, Aguascalientes, 1994.

aportando alrededor de 6 por ciento de su PIB⁵. Estas comparaciones nos dan una idea del rezago que llevamos en la asignación eficiente del trabajo disponible en nuestro país.

Una de las principales causas de la baja productividad (sin olvidar las implicaciones geográficas, climáticas e hidrológicas) es el minifundio, principalmente en aquellas regiones que presentan condiciones para el desarrollo de actividades agrícolas de alto rendimiento. 59.5 por ciento de los campesinos cultivan menos de 5 ha.⁶ y 32.7 por ciento tienen entre 5 y 20 ha.⁷ Estas extensiones son insuficientes no sólo para competir comercialmente sino, incluso, para hacer rentable la explotación de la tierra.

Los costos de invertir en bienes de capital y en infraestructura superan las expectativas de los beneficios que se obtienen, en el mediano plazo, de la explotación de tan magras extensiones. Un tractor para trabajar 10 ha. sería requerido 3 ó 4 días al año, por lo que no merece la inversión que oscila entre los 100 y los 130 mil pesos (precio de 1996).

Políticas de financiamiento inadecuadas, infraestructura escasa, esquemas de comercialización poco eficientes e insumos de baja calidad y de suministro inoportuno son otras causas de la baja productividad y el estancamiento económico en el campo. En 1979, el crédito brindado al sector agropecuario representó 10.3 por ciento del crédito otorgado a la economía mexicana. Esta proporción caería a la cifra histórica de 3.2 en 1987⁸. En 1991, año en el que se integró y debatió la propuesta de reforma al campo, se situó en 7.37 por ciento, destacando la importante participación de la banca comercial, que ese año aportó

⁵ Informe sobre el desarrollo mundial 1994, Banco Mundial.

⁶ Resultados definitivos del VII Censo Agrícola-Ganadero 1991, T.I, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, Aguascalientes, 1994.

⁷ Téllez Kuenzler, Luis, *La modernización del sector agropecuario y forestal*, Colección: Una visión de la modernización de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1994. p. 243; y González Graf, Jaime, "La reforma del campo mexicano", en *Nexus*, n° 167, noviembre de 1991, pp. 45-49.

⁸ González Graf, "La reforma del campo... *Op. Cit.* p.48.

74 por ciento de los 24 mil 850 millones de pesos destinados a financiar actividades agropecuarias⁹.

Cabe señalar que los pequeños productores tienen poco acceso a servicios de ahorro y a la obtención de crédito comercial. Los bancos, en los esquemas de operación tradicionales, consideran poco atractivo acercarse a las regiones marginadas, principalmente por los costos operativos que esto implica para la institución y porque muchos campesinos no cuentan con las garantías económicas exigidas para acceder a un crédito. Por otra parte, las políticas de asignación de recursos de los intermediarios financieros públicos solían ser impredecibles, discontinuas y generalmente determinadas por criterios arbitrarios o de prioridad política, lo que generaba gran ineficiencia en su desempeño y altos costos de operación.

Dada la heterogeneidad existente entre los productores agropecuarios, entre los que encontramos desde campesinos con cultivos de subsistencia hasta grandes productores comerciales, se requieren diversos servicios financieros para las necesidades concretas de cada tipo de productor en el medio rural. Existen productores ávidos de créditos para poder desarrollar su potencialidad agrocomercial o reconvertir sus tierras hacia cultivos más competitivos y rentables. También encontramos campesinos cuyas tierras están expuestas a mal temporal, por lo que requieren servicios de aseguramiento. O bien existen los campesinos más pobres que son adversos al crédito pues de perder la cosecha prefieren sólo perder su trabajo y no, además, quedar endeudados. Estos últimos requieren servicios de ahorro para resguardar las pequeñas sumas que suelen guardar para las eventualidades a que están expuestos (esto se debe a que, generalmente, los más humildes no tienen acceso a servicios de seguridad social y quedan alejados de servicios asistenciales).

⁹ Téllez Kuenzler, Luis, *La modernización... Op. Cit.* p. 157. Las cantidades son en pesos de 1990.

Una valiosa fuente de información sobre crédito en el ámbito rural es el VII Censo Agropecuario de 1991 efectuado por el INEGI. Según los resultados definitivos del Censo, 19.4 por ciento de las Unidades de Producción Rurales¹⁰ (UPR) de nuestro país dispusieron de crédito. De éstas, 43 por ciento lo obtuvieron de Pronasol, 36 por ciento de instituciones bancarias (72 por ciento de los cuales corresponden a créditos de Banrural), 5% de otras instituciones financieras y 16 por ciento de otras fuentes¹¹.

La principal fuente de financiamiento de las UPR privadas son las instituciones bancarias (41 por ciento de las que recibieron créditos las obtuvieron de dichas instituciones), mientras que las ejidales y mixtas tienen como principal fuente de financiamiento a Pronasol con 46 y 45 por ciento respectivamente¹².

El acceso al aseguramiento también es limitado. Puede tomarse como ejemplo el cultivo estratégico de México: el maíz (este grano se produce en 58 por ciento de la tierra de temporal). Mientras en 1987 se aseguró 38 por ciento de la superficie sembrada, en 1989 la cobertura descendió a 25.5 por ciento; sin embargo, el aseguramiento cayó estrepitosamente a partir de 1990, debido a que en febrero de 1989 se disolvió la aseguradora oficial ANAGSA¹³.

Para 1991 sólo 1.4 por ciento de la superficie sembrada de maíz fue asegurada. En ese mismo año no se cosecharon alrededor de 730 mil ha. de maíz de temporal que representaron 11.2 por ciento de las sembradas. Las pérdidas en el

¹⁰ Se define a las Unidades de Producción Rurales como "El conjunto formado por los predios, terrenos o parcelas con o sin actividad agrícola, ganadera o forestal que se encuentran en un mismo municipio; los animales criados por su carne, leche, huevo, piel, miel o para trabajo, que se posean, independientemente de su ubicación, así como los elementos de producción disponibles para estas actividades, siempre que en el año agrícola 1990-1991 todo esto se haya manejado bajo una misma administración". *Resultados definitivos del VII Censo Agrícola-Ganadero 1991*, T.I, INEGI, *Op. Cit.*, p. 396.

¹¹ *Crédito y seguro en las unidades de producción rurales en México: VII Censo Agropecuario, 1991*, INEGI-Colegio de Postgraduados, Aguascalientes, 1994, pp. 19 y 57.

¹² *Crédito y seguro en las_...*, INEGI, *Op. Cit.* p. 64.

cultivo de maíz por riego, ascendieron aproximadamente a 52 mil ha. (4.3 por ciento)¹⁴. Según datos del VII Censo Agropecuario de 1991, sólo 4.97 por ciento de las UPR tenía acceso a seguro. La institución financiera que más servicios de aseguramiento otorgaba era AGROASEMEX con el 47 por ciento del total¹⁵.

La incertidumbre lleva a los agricultores minifundistas y temporaleros a considerar importante ahorrar para enfrentar imprevistos. De acuerdo a una encuesta aplicada entre habitantes de municipios con una población de entre 5,000 y 20,000 habitantes que no contaban con sucursales bancarias¹⁶, 41 por ciento de la población económicamente activa de poblaciones semi-urbanas y rurales sí ahorra. Mientras 65 por ciento de los ahorradores guardaba dinero en efectivo en su propia casa, tan sólo 10 por ciento lo depositaba en instituciones bancarias¹⁷ de otras localidades. 20 por ciento de los encuestados vivía a más de una hora de distancia de la sucursal bancaria más cercana (en el caso de los miembros de poblaciones entre cinco y diez mil habitantes esta cifra se incrementaba a 33 por ciento).

Lo anterior es evidencia de que las instituciones financieras no captan el potencial de ahorro de los habitantes del medio rural ni resuelven sus necesidades de servicios financieros, por lo que urgen formas alternativas para canalizarlo.

¹³ Esta institución fue instrumento de prácticas fraudulentas. Algunos beneficiarios del seguro manifestaban, previo acuerdo con el ajustador, falsos siniestros y, además, vendían la cosecha. Entre 1980 y 1988, ANAGSA pagó indemnizaciones a 8 de cada 10 ha. aseguradas.

¹⁴ Presidencia de la República, *Anexo del sexto informe de gobierno de Carlos Salinas de Gortari*, México, 1994. Si bien no localizamos información específica sobre superficies siniestradas, aproximamos la cifra al obtener la diferencia entre la superficie sembrada y la cosechada. Lo sembrado en el ciclo invierno-primavera 1991-1992 se compensa con lo cosechado en el ciclo invierno primavera 1990-1991.

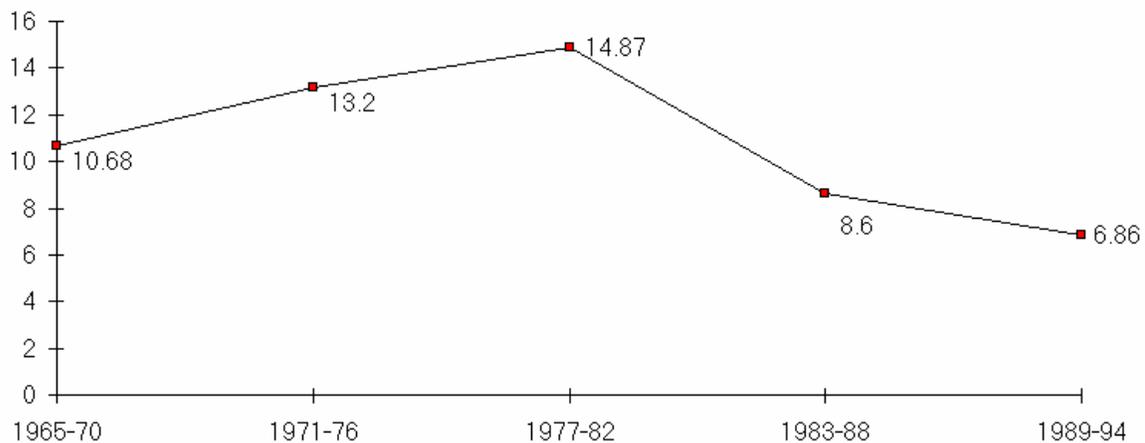
¹⁵ *Crédito y seguro en las...*, INEGI, *Op. Cit.*, p. 91.

¹⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Encuesta sobre sistemas financieros en poblaciones semi-urbanas y rurales*, SHCP, México, 1994.

¹⁷ En poblaciones con entre 5 y 10 mil habitantes sólo 8.5 por ciento de los ahorradores accede a los bancos. *Cfr.* Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Encuesta sobre sistemas financieros en poblaciones semi-urbanas y rurales*, SHCP, México, 1994.

La inversión pública en el campo es de gran importancia, pues representa recursos destinados a obras de infraestructura y servicios que incrementan y mejoran la producción (electrificación, infraestructura de almacenamiento de agua y de riego) y facilitan las transacciones (mejores comunicaciones, infraestructura carretera). Los recursos gubernamentales invertidos en el campo han disminuido incesantemente. Entre 1965 y 1982 la proporción de la Inversión Pública Federal (IPF) destinada al campo fluctuó entre 11 y 15 por ciento. A partir de entonces, esta participación no ha superado el 9 por ciento (ver gráfica).

PARTICIPACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO EN LA IPF (porcentajes del acumulado sexenal real)



FUENTE: Díaz Cayeros, Alberto, "Diversidad regional, jurisdicciones concurrentes y desarrollo", con la colaboración de Francisco Arroyo y Eusebio Hidalgo, mimeo.

La baja productividad, el minifundio, la dispersión de los productores en el accidentado territorio nacional, así como las carencias de infraestructura para transporte y almacenamiento generan altos costos de comercialización de los productos y el consiguiente incremento de precios. De esta forma se reducen los ingresos de los campesinos, incrementan los precios a consumidores (o al gobierno en el caso de bienes subsidiados) y disminuyen la competitividad de los productos.

En lo referente a insumos, además de lo ya mencionado al abordar la problemática del crédito como medio de obtener el capital, Felix Vélez señala que:

"... la rentabilidad del sector agropecuario depende crucialmente de la disponibilidad de insumos en forma oportuna y a precios competitivos. Esta situación no ha ocurrido así en México por varios factores, entre los que destacan: 1) proteccionismo; 2) monopolización de producción y distribución de insumos, y 3) imperfecciones en el mercado de capitales"¹⁸.

Otro de los síntomas de debilidad en el campo mexicano lo constituye, como se ha señalado, el uso irracional de los recursos naturales y las implicaciones ecológicas que esto produce. En las tres últimas décadas el país ha perdido una tercera parte de sus zonas arboladas, debido a que los campesinos deforestan zonas para aplicarlas a actividades agrícolas o ganaderas, así como a la tala clandestina y los incendios forestales. Las principales consecuencias ecológicas y físicas, que además tienen efectos económicos muy importantes, son la erosión de los suelos, la alteración de los ciclos hidrológicos, así como la baja productividad de las tierras "robadas" al bosque.

Entre las principales causas de este deterioro y uso irracional de los recursos, está la indefinición en la propiedad sobre los mismos. Los pequeños propietarios que tienen pendiente algún procedimiento ante las autoridades agrarias¹⁹ que puede afectar su propiedad en favor de grupos de campesinos solicitantes de tierras, prefieren explotar lo más posible el área antes de que ésta les sea expropiada. Similar proceder tienen los invasores de tierras o aquellos que tienen pendiente de ejecución una sentencia adversa a su posesión, así como aquellos ejidos que explotan en común zonas boscosas. Los territorios y reservas nacionales tienen altos costos de vigilancia, por lo que la detección de talas ilícitas por inspectores federales es poco probable (para no entrar en el tema de la corrupción).

¹⁸ Vélez, Felix, "Los desafíos que enfrenta el campo en México", en *México a la hora del cambio*, Luis Rubio y Arturo Fernández, editores, Cal y Arena, México, 1995, pp. 135-159, p. 149.

¹⁹ En 1992 se estimaba en alrededor de 30,000 los expedientes de rezago.

La expresión humana más palpable del debilitamiento del campo, es la del empobrecimiento de los habitantes de zonas rurales. De los 5'300,114 mexicanos ocupados en la agricultura, ganadería, silvicultura y la pesca, 4.4 millones (83.7 por ciento) reciben menos de dos salarios mínimos y 1.3 millones no reciben remuneración por su trabajo (representan 81 por ciento de los mexicanos ocupados que no reciben pago por su trabajo)²⁰. 80 por ciento de las familias que viven en zonas rurales son pobres y 70 de cada 100 mexicanos que subsisten en condiciones de pobreza extrema, residen en el campo²¹.

Para ilustrar la pobreza y la desigualdad que existen en el campo mexicano, considérese el hecho de que, con datos de 1994, entre el 10 por ciento de los mexicanos más pobres (que apenas reúnen 1.55 por ciento del ingreso nacional), 68 de cada 100 viven en el campo; mientras que entre el 10 por ciento de los mexicanos más ricos (que acumulan 38% del ingreso nacional) sólo tres de cada 100 viven en el medio rural²².

Además, los pobres del campo, por su dispersión geográfica, enfrentan más costos que los pobres de la ciudad. Tienen acceso a menos servicios y oportunidades de romper los ciclos de la pobreza, y están prácticamente marginados de los programas gubernamentales de combate a la pobreza²³. No tienen acceso a los servicios financieros y viven apartados de las zonas beneficiadas por infraestructura y servicios. Además, existen dos millones de campesinos que no tienen tierra, es decir, se ganan la vida como jornaleros, trabajando las parcelas de otros campesinos menos pobres que ellos.

²⁰ *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1993*, INEGI, Aguascalientes, 1994.

²¹ Téllez Kuenzler, Luis, *La modernización... Op. Cit.*, pp. 29-30.

²² *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1994*, INEGI, México, 1996.

²³ Los costos de atención a pobres son más bajos en las ciudades. El costo adicional de sumar a un pobre urbano a la distribución de un subsidio, despensa o campaña de vacunación, es prácticamente cero. Por ello, se explica que uno de cada tres desayunos escolares que se otorgaron durante 1995 en México, se distribuyó en el Distrito Federal, mientras en el campo otros menores, seguramente más necesitados, no pueden acceder a este beneficio. Actualmente programas como Progresá pretenden cambiar esta situación.

En el medio rural, la desigualdad que caracteriza al país está muy acentuada. El régimen de tenencia de la tierra es, generalmente, determinante para establecer en qué nivel de la distribución de la riqueza se puede ubicar un campesino. Los pequeños propietarios, los ejidatarios, los comuneros y los jornaleros, en ese orden, forman el espectro de desigualdad en la distribución del ingreso en el campo. Un estudio realizado con datos de la Encuesta Nacional de Productividad Agropecuaria (SARH, 1991), "... encontró que pertenecer al régimen ejidal aumentaba 50 por ciento la probabilidad de estar en extrema pobreza"²⁴.

Incluso se ha demostrado que también existe notoria desigualdad entre los campesinos bajo el mismo régimen en la tenencia de la tierra. Por ejemplo, en lo que se refiere a la tierra ejidal con infraestructura de riego, 5 por ciento de los campesinos controlaban y hacían producir 40 por ciento de esta superficie, con un promedio de 40.5 ha. por ejidatario; mientras el estrato inferior de los campesinos que producían en tierras de riego (49 por ciento) abarcaba 11.2 por ciento de la superficie, con un promedio de 1.14 ha. por productor²⁵.

Esta desigualdad, bajo la inercia actual, está condenada a perpetuarse e, incluso, a polarizarse. La riqueza del campesino es determinante en el acceso oportuno a insumos de buena calidad. De igual forma, sólo los medianos y grandes productores son atendidos por la banca comercial. Las instituciones financieras no consideran rentable acercar servicios financieros (ahorro, crédito y seguros) a las comunidades más apartadas, que es donde generalmente se encuentran los productores más modestos. Como se mencionó, sólo 19.4 de los productores rurales tiene acceso a crédito y 4.97 por ciento a seguro; sin embargo, casi 9 de

²⁴ Investigación de Alejandro Guevara "La pobreza de los productores rurales en México" citada por Félix Vélez, "La pobreza rural en México", en *La pobreza en México: causas y políticas para combatirla*, El Trimestre Económico, ITAM- Fondo de Cultura Económica, México, 1994 pp. 179-204, p.183.

²⁵ Flores, Mónica, Emma Campos y Félix Vélez, "Pobreza y desigualdad en dotaciones de tierra ejidal", en *La pobreza en México,...* Op. Cit.

cada 10 productores que cuentan con seguro también disponen de crédito²⁶. Así, la brecha entre campesinos prósperos y miserables se va ensanchando.

Esta depauperación también está, como otros de los síntomas descritos, asociado con el fenómeno del minifundio, que no da los suficientes medios para el sostenimiento digno de la familia campesina que vive de la producción de subsistencia.

Pero estos rasgos comunes de la problemática agraria como son el minifundio, magra inversión y flujos crediticios y de aseguramiento insuficiente, que aquejan en mayor o menor medida a todas las modalidades de tenencia de la tierra, son reflejo de los incentivos y distorsiones planteados por el marco jurídico-institucional y las políticas gubernamentales a los agentes productivos del campo. Derechos e incentivos confusos, inciertos y hasta contradictorios, que han obstaculizado el desarrollo de actividades productivas en este sector.

LA VARIABLE INSTITUCIONAL

A partir de 1917, la política gubernamental en el agro tuvo como piedra angular la reforma agraria, que fue la expresión jurídica y administrativa de un derecho revolucionario que desafió principios procesales tradicionales (como la igualdad de las partes o el impulso procesal a cargo de los particulares) para hacer posible, en breve término, la respuesta a la demanda de tierras de los campesinos de México. Se otorgó a la autoridad administrativa facultades ejercidas de oficio (sin que mediara iniciativa o solicitud de alguna de las partes), y lo mismo se negó el acceso al amparo para los afectados por el reparto agrario (hasta la década de los cuarenta), que se permitió la ocupación provisional de tierras por parte de los solicitantes antes de concluir el procedimiento dotatorio o restitutorio.

²⁶ Crédito y seguro en las..., INEGI, *Op. Cit.* pp. 45 y 91.

Las añejas demandas de restitución y las solicitudes de redistribución de la riqueza agraria mediante la dotación de tierras y formación de nuevos núcleos de población fueron consagradas en la Constitución y aplicadas con poco entusiasmo por el grupo Sonora, con gran determinación durante el cardenismo y con criterios diversos y hasta opuestos por gobiernos posteriores.

Las demandas agraristas fueron enfrentadas por el gobierno con instituciones altamente politizadas, con facultades discrecionales²⁷ y procedimientos administrativos lentos e inciertos, que tenían en la cúspide al presidente de la república como "suprema autoridad agraria"²⁸. Los resultados fueron muy significativos: se constituyeron casi 30,000 ejidos y comunidades agrarias y se benefició a más de tres millones de solicitantes con más de la mitad del territorio nacional (103 millones de ha.).

BENEFICIARIOS Y EXTENSIONES DEL REPARTO AGRARIO²⁹

PERIODO	MILLO NES HA.	BENEFI CIARIOS	HA. POR BENEF	RIEGO %	TEMP. %	AGOST. %	MONTE %	DESERT %	INDEF. %
1900-14	0.194	11,738	16.5	14.01	9.26	30.28	9.48	8.75	28.45
1915-34	11.581	866,161	13.4	2.13	12.00	17.67	13.03	1.63	53.54
1935-40	18.786	728,847	25.77	5.00	18.00	50.24	19.65	1.60	5.50
1941-46	7.287	157,816	46.18	1.31	13.83	53.86	19.36	0.13	11.50
1947-52	4.633	80,161	57.8	1.34	15.93	57.52	18.00	0.79	6.4
1953-58	6.057	68,317	88.6	1.3	14.9	49.09	10.44	0.01	24.24
1959-64	8.870	148,238	59.84	1.8	15.27	62.31	6.53	0.20	13.9
1965-70	24.738	278,214	88.9	0.29	8.24	65.18	7.17	0.33	18.78

²⁷ Por ejemplo, debido a intereses políticos, hasta 1941 no había sido repartida una sola hectárea en el estado de Sonora.

²⁸ Art. 8° de la Ley Federal de Reforma Agraria.

²⁹ Los totales de este cuadro discrepan con los resultados del VII Censo Agrícola-Ganadero realizado en 1991 que señalan 103 millones de tierra bajo régimen social (ejidal y comunal), así como 3.523 millones los ejidatarios o comuneros. Estas diferencias pueden entenderse, en primer lugar, si se considera que el cuadro se obtuvo de la suma de extensiones dotadas en las resoluciones presidenciales **publicadas** en el Diario Oficial de la Federación; lo que lleva a inferir que existen resoluciones presidenciales pendientes de ejecución. Por otra parte, se puede explicar ya sea por expropiación de bienes ejidales o por exclusión de bienes inafectables. Por lo que se refiere a los beneficiarios, el número es mayor en el censo, pues se han sumado ejidatarios en virtud de sucesiones, o incorporación de nuevos miembros por aceptación de la asamblea.

1971-76	12.774	205,999	62	0.87	5.14	59.0	2.7	1.34	30.95
1977-82	6.397	243,350	26.29	1.24	13.6	62.72	3.45	0.66	18.33
SUBTOTAL	101.319	2'788,841	36.33	1.84	12.2	53.6	10.87	0.86	20.62
1983-88*	5.081	189,966	26.74	2.44	7.2	58.65	12.0	0	19.68
1989-92**	0.803	42,539	18.88	n.l.	n.l.	n.l.	n.l.	n.l.	n.l.
TOTALES	107.203	3'021,346	35.48						
CENSOS	103.290 ^a	3'523,636 ^a	29.31 ^a	3.5 ^a	18.46 ^a	54.4 ^b	10.9 ^b	0.5 ^b	19.9 ^b

* El porcentaje de la calidad de tierra corresponde a la superficie repartida hasta el 18 de febrero de 1985.

** Se contempla hasta febrero de 1992, cuando se suspendió el reparto por resolución presidencial. A partir de ese mes las solicitudes pendientes se encomendaron a los nuevos tribunales agrarios.

n.l. Información no localizada. **a:** Información obtenida del VII Censo Agrícola-Ganadero 1991, **b:** Información de 1985. Por esa razón los porcentajes suman más de cien (107). Es muy probable que tierra de agostadero haya sido transformada en tierra de labor, así como que tierra de temporal, por vía de mejoras, se haya irrigado.

FUENTES: *Estadísticas Históricas de México*, INEGI, INAH, 1985, *Anexo del Sexto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari*, Presidencia de la República, 1994 y *Resultados del VII Censo Agrícola-Ganadero 1991*, INEGI, 1994.

Sin embargo, un rasgo que llama la atención sobre la reforma agraria en México, es su prolongada ejecución: 75 años. Esta es una de las razones por las que no se cumplieron ni los propósitos económicos ni, mucho menos, los objetivos de justicia del reparto agrario. Se pasó de la redistribución de tierra en cantidades suficientes a la pulverización de los predios en un medio de incertidumbre. Como se puede apreciar en el cuadro para 1940, a 23 años de iniciada formalmente la reforma agraria, ya habían sido repartidas casi 30 millones de hectáreas, se había beneficiado a 1.6 millones de solicitantes (53 por ciento de los beneficiados en las siete décadas de la reforma agraria) y el promedio de extensión por ejidatario se ubicó muy por debajo del promedio de todo el reparto, ya que se trataba de tierras de buena calidad. Quizá, de haber frenado en ese momento el reparto, que a partir de entonces decreció en intensidad y calidad de la redistribución, se hubiese evitado muchos de los agudos problemas que hoy vive el medio rural, particularmente la descapitalización de la actividad agropecuaria y la baja productividad del minifundio.

No obstante, a partir de los años sesenta, los analistas comenzaron a vaticinar el agotamiento del modelo de repartición de tierras, y advirtieron que el marco jurídico-institucional ya resultaba obsoleto. Primero se sugerían cambios que flexibilizaran la legislación y dieran mayor certeza a los productores; pero poco a poco comenzó a surgir la propuesta, otrora herética, de dar por terminado el reparto agrario.

Aparecieron el minifundio, la invasión de tierras y los crecientes procedimientos de privación de derechos y su consecuente inseguridad jurídica, como las principales manifestaciones de la intensa presión demográfica sobre el factor tierra que significaron un obstáculo para la productividad.

No obstante, el esquema institucional del campo había sido edificado como vínculo corporativo entre el sistema político mexicano y su base agrarista. Un andamiaje que encabezaba el presidente de la república. La expectativa de ser beneficiados con tierra, con base en las amplias y discrecionales facultades de la autoridad, permitía que los campesinos estuvieran permanentemente movilizados en favor de intereses y organizaciones políticas.

Este control se obtuvo y mantuvo con un alto costo económico y social. La afiliación y movilización tanto de pequeños propietarios, como de ejidatarios, comuneros y campesinos sin tierra se desarrolló y consolidó debido a la propiedad precaria sobre la tierra y la incertidumbre del marco institucional agrario.

En pleno inicio de la crisis del campo, Gustavo Díaz Ordaz fue el presidente que más tierras repartió (más que el mismo Cárdenas): 24.73 millones de hectáreas; aunque debido a su mala calidad tuvieron que corresponder en promedio 88 ha. a cada ejidatario beneficiado. Además el reparto se extendió a regiones cada vez más remotas y despobladas. En ese sentido, la reforma agraria devino una medio para extender la colonización del país.

Ante la rentabilidad política del modelo, se desdeñó el costo económico. A partir de los años sesenta todos los presidentes de México estuvieron de acuerdo en que su sucesor decretara el fin del reparto de tierra.

Cuando continuar con el reparto agrario se hizo materialmente imposible, los expedientes que contenían solicitudes de tierra se fueron acumulando, pendientes de resolución. La "suprema autoridad agraria" se había diseñado para entregar tierras, no para negarlas.

La legislación generaba gran incertidumbre tanto a los beneficiarios del reparto que no disponían por entero del dominio sobre sus posesiones y sus recursos, como a los pequeños propietarios siempre amenazados por una incesante demanda de tierras que se sometía a criterios dotatorios poco claros y a procedimientos inciertos y altamente politizados. La utilización de trabajo por los ejidatarios y comuneros, la asociación con empresas y diversos tipos de contratación para la explotación de la tierra por terceros estaban muy restringidos, lo que limitó la expansión productiva de los ejidos.

A pesar de que la ley tiene por finalidad establecer condiciones predecibles e incentivos a la cooperación social, las disposiciones de la Ley Federal de la Reforma Agraria (LFRA), mantuvieron por décadas la incertidumbre y la confrontación entre la pequeña propiedad y las diversas modalidades de la tenencia colectiva.

El mismo ejido y la comunidad fueron desgajados en su interior por la confrontación entre Comisariado y Consejo de Vigilancia, que al fragor de la presión demográfica sobre la tierra dividían irreconciliablemente a quienes debían colaborar en la explotación conjunta, o en común, de la tierra. La Asamblea, como máximo órgano del ejido, estaba supeditada al control y supervisión tutelar de criterios ajenos al ejido, a través de las diversas instituciones estatales que intervenían en la vida ejidal.

Los órganos de representación ejidal se convirtieron en el último eslabón en la cadena que transmitía verticalmente tanto las recompensas como los castigos del sistema político y las burocracias. Los dirigentes gestionaban, recibían y repartían los apoyos y los insumos oficiales brindados por las autoridades agrarias y agropecuarias, lo que permitió que el grupo predominante en un núcleo de población mantuviera el control sobre los miembros del ejido o la comunidad y obtuviera beneficios indebidos de su representación. En muchos casos la Asamblea sólo legitimaba el proceder del grupo dirigente o, incluso, no era convocada.

La legislación y las instituciones, lejos de ser incentivo para la producción, se consolidaron como los principales lastres para el desarrollo del campo³⁰. Paradójicamente, se terminó por marginar al sector social que se pretendía proteger. Como ha mencionado Sergio García Ramírez: "...el derecho proteccionista plantea una serie de restricciones al principio de la autonomía de la voluntad, que en la realidad de los hechos militó contra la verdadera libertad e hizo imposible la igualdad genuina"³¹.

El marco normativo quedó como un conjunto de disposiciones simbólicas que no correspondían a las necesidades reales de los campesinos ni a los requerimientos de la sociedad mexicana y provocaban altos costos e incertidumbre entre los actores del medio rural. Las disposiciones constitucionales, leyes agrarias y sus reglamentos, como toda legislación incompatible con la realidad de la sociedad a la que intentan normar, sufrieron el desacato generalizado y el surgimiento de diversas modalidades de simulación (arrendamiento, ventas disfrazadas, aparcería, entre otros).

³⁰ En palabras de un dirigente campesino: "Hablar de modernidad rural dentro de la actual legislación es simple y llanamente una incongruencia", López Domínguez, José Dolores, Srio. Gral. de la CIOAC, "Legislación agropecuaria y justicia agraria" en *Legislación y modernización rural*, Rosa Isabel Estrada Martínez (Coord.), Fundación Friedrich Ebert y Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1990, pp. 26-30, p. 26.

Luis Téllez señala que según la Encuesta Nacional de Productividad Agropecuaria, 60 por ciento de los ejidos empleaban sus parcelas al margen de la ley³². Sin embargo, este fenómeno de inobservancia de la legislación no era nuevo, ya en los setenta un estudio empírico advertía:

"En los ejidos estudiados, algunos de sus miembros han logrado progresos evidentes. Sin embargo, la mayoría de las veces han conseguido tal cosa al margen de las leyes que conforman el sistema ejidal. A más de cincuenta años de iniciada la Reforma Agraria, la ley no se ha ajustado a algunos procesos cambiantes del ejido, de manera que en la actualidad existen prácticas que originan un cuerpo de normas informales ampliamente difundidas... en un principio pudieron ser consideradas como desviaciones de los ordenamientos de la legislación. Sin embargo, con el tiempo se han vuelto más consistentes que las mismas normas formales"³³.

En lo que se refiere a las políticas gubernamentales, los apoyos oficiales y el gasto público se canalizaron bajo criterios políticos y en numerosos casos, como se mostrará, asociados con el calendario electoral.

Entre 1980 y 1982 se desarrolló el Programa del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) que buscó redistribuir la riqueza en favor del campo e incentivar la producción en el agro para conseguir la autosuficiencia alimentaria, a través del subsidio a insumos y precios. La producción se incrementó pero con altos costos para el erario, debido a que se mantuvo la política de precios bajos para los alimentos en las ciudades, por lo que todo el impacto corrió a cargo de los ingresos petroleros del gobierno. La crisis que se generó a partir de 1982 impidió sostener la política de subsidios. Debido a las distorsiones que incrementaban los precios de productos como el maíz (del que los campesinos sin tierra son

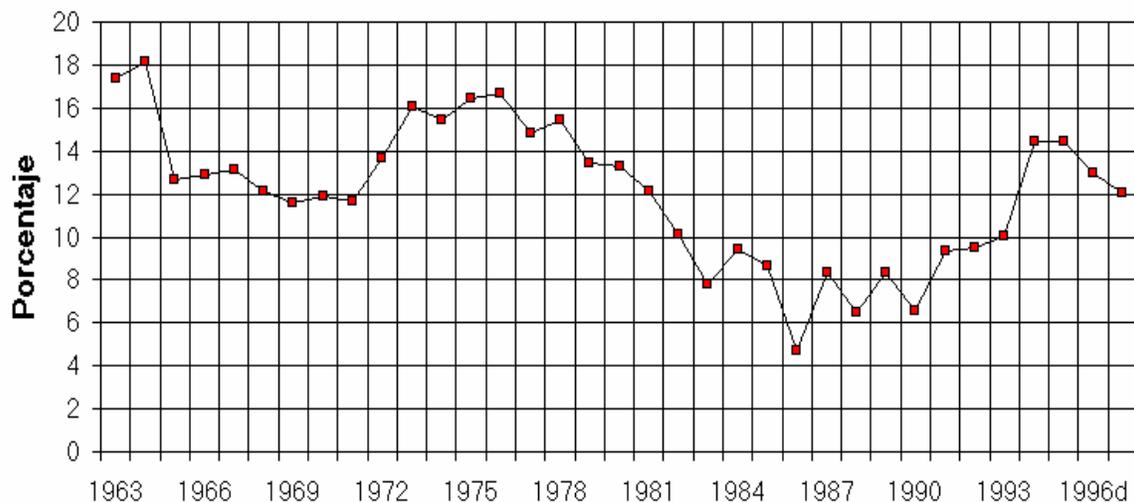
³¹ García Ramírez, Sergio, *Elementos de Derecho Procesal Agrario*, Porrúa, México, 1993. p. 3.

³² Téllez Kuenzler, Luis, *La modernización... Op. Cit.*, p. 259.

consumidores intensivos) y el "problema de definición de la población objetivo", el SAM ha sido considerado un programa regresivo en el combate a la pobreza rural³⁴.

Diversos programas e instituciones proliferaron en el agro. Para 1988, 103 entidades y organismos públicos actuaban en el campo, contando con un presupuesto equivalente a 30 por ciento del valor total del PIB del sector agropecuario y forestal³⁵. Esto es, 2.33 por ciento del PIB nacional en 1988. No obstante, la ineficiencia y burocratización con que fue aplicado el gasto público en el sector condujeron a resultados pobres e insustentables.

Presupuesto autorizado para Agricultura y Recursos Hidráulicos como porcentaje del gasto del poder ejecutivo



Fuentes: *Estadísticas históricas de México* y *El ingreso y el gasto público en México*, del INEGI. d/: corresponden a información de los presupuestos de egresos publicados en el Diario Oficial.

³³ Restrepo, Iván y José Sánchez Cortés, *La Reforma Agraria en cuatro regiones: el Bajío, Michoacán, La Laguna y Tlaxcala*, Sep Setentas, Secretaría de Educación Pública, México, 1972, p.140.

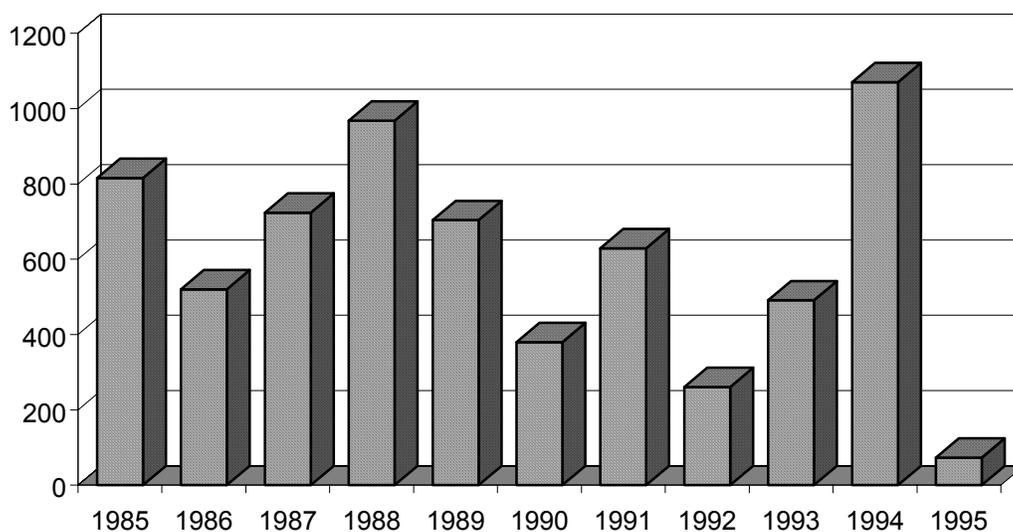
³⁴ Emma Campos y Felix Vélez, "La pobreza rural en México", *Op. Cit.*, p. 191. Para más información sobre el SAM puede consultarse, Hall, Lana y Price Turner, "Price, Policies and the SAM: A Wheat Maize Comparison", en *Food Policy*, noviembre de 1982; Jonathan Fox, *The Politics of Food in México: State Power and Social Mobilization*, Cornell U. Press, 1993. Cassio Luiselli, "¿Por qué el SAM? Objetivos y programa del sistema alimentario Mexicano", *Nexos*, n° 32, México, agosto de 1980.

³⁵ Téllez Kuenzler, Luis, *La modernización...* *Op. Cit.* p. 13.

En la gráfica se muestra la proporción del gasto del poder ejecutivo que se ha destinado a los rubros de Agricultura y Recursos Hidráulicos (que desde 1977 se ejercen en una misma secretaría de estado). Se ilustra un claro descenso en su participación en el presupuesto entre la década de los setenta y de los ochenta. En la determinación del porcentaje del gasto dedicado a la agricultura, pueden influir tanto la agenda del presidente, la reducción de las aportaciones del sector al producto nacional o la situación macroeconómica del país, entre otros.

A pesar de la dificultad para encontrar un patrón que explique las variaciones en el presupuesto dirigido al sector (que en gran parte obedece a criterios poco claros de política e incluso a decisiones arbitrarias), existe evidencia de que algunas variaciones de gasto dentro de la misma administración se explican por los ciclos electorales y por la situación macroeconómica del país. En años electorales se incrementa el porcentaje de participación del gasto en agricultura y recursos hidráulicos dentro del presupuesto (a excepción de 1982 y 1988, años de elecciones y crisis económica); mientras que en épocas de ajuste macroeconómico se reduce.

Inscripción de resoluciones de reparto agrario

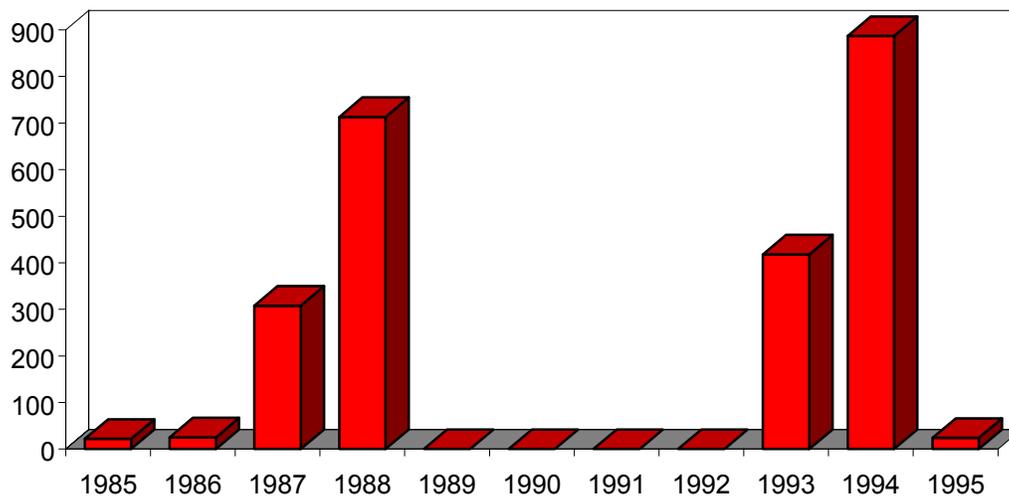


Elaborado con información de la Dirección General del Registro, RAN.

El sesgo electoral de la acción gubernamental es más claro en la política agraria. Una evidencia significativa que ilustra la utilización del reparto agrario con propósitos de movilización política se puede constatar en la gráfica anterior. En los años en que se realizaron elecciones federales (1985, 1988, 1991, 1994) se intensificó la resolución de expedientes de reparto. Particular esmero reportan las acciones agrarias en 1988 y 1994, años de elección presidencial. Incluso después de la reforma constitucional de 1992, el reparto agrario brindó frutos póstumos al sistema político³⁶.

Un patrón similar presenta la declaración de terrenos nacionales. Estas superficies son concesionadas para su explotación a los denominados "nacionaleros" por lo que también son una modalidad de transferencia de derechos de usufructo.

Declaratorias de terrenos nacionales



Elaborado con información de la Dirección General del Registro, RAN.

Así, a pesar del estancamiento y rezago del sector agropecuario, por casi tres décadas se mantuvo sin modificación alguna el marco legal y la estructura institucional en el campo. Sin embargo, el deterioro del medio rural se hizo

³⁶ Sobre las transacciones, actos y trámites inscritos en el Registro Agrario Nacional, puede consultarse el anexo de este estudio.

insostenible. Todos los problemas y síntomas planteados se agudizaron entre 1985 y 1991: el ritmo de crecimiento promedio del campo fue de 0.6 por ciento anual, mientras el resto de la economía creció en el mismo periodo 2.1 por ciento en promedio. La inversión pública destinada a zonas rurales decreció, en promedio, 6.5 por ciento anual, se agravó la insuficiencia en la producción de alimentos (la autosuficiencia se perdió desde los setenta) y, contrario a la balanza histórica, México se convirtió en importador de granos básicos. El desempleo, la pobreza y la migración, crecieron alarmantemente. A diferencia del pasado, en esta ocasión los otros sectores de la economía no fueron capaces de absorber a los campesinos emigrantes.

A principios de los noventa diversos sectores manifestaron la necesidad de ajustar el escenario en el que se desarrollaban las actividades agropecuarias y forestales. Los campesinos pedían la simplificación y unificación de las disposiciones del agro, fortalecimiento del ejido, dándole personalidad y patrimonio propios y nuevas modalidades para el reparto agrario. "Por su parte, la iniciativa privada demandó la reforma del régimen jurídico ejidal, mayores garantías a la propiedad privada, el establecimiento de tribunales agrarios y el fin del reparto"³⁷.

En enero de 1992 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, reformas al artículo 27 constitucional que significaron la transformación de todo el marco jurídico e institucional del campo mexicano. Durante la integración del anteproyecto y su discusión por el poder constituyente permanente, se presentaron intensos debates sobre el agro. Las agrupaciones de campesinos sin tierra se opusieron a la finalización del reparto agrario porque cancelaba expectativas alimentadas durante décadas. Otros actores como las organizaciones campesinas y algunas corporaciones campesinas oficiales, que consideraban que la reforma significaba un paso atrás en las conquistas sociales y una medida en favor de la privatización sobre la propiedad, señalaban que el campo debía ser

³⁷ Estrada Martínez, Rosa Isabel, "Presentación", en *Legislación y modernización rural...*, Op. Cit., p.11.

apoyado a través de inversión pública y el acceso a créditos suficientes. Algunos observadores y representantes del sector privado advirtieron que definir y proteger la propiedad en el campo y terminar con el reparto agrario era la única forma de reactivar el campo. En sectores académicos algunos propusieron medidas protectoras, mientras otros propugnaron por una conducción social de la transición. Pero la mayoría tenía un punto de acuerdo: las cosas no podían continuar como hasta ese momento.

II. LAS CAUSAS DEL ATRASO: DESAFÍOS INSTITUCIONALES EN EL CAMPO

“Los países del tercer mundo son pobres porque las limitaciones institucionales definen un conjunto de retribuciones a la actividad político-económica que no alientan la actividad productiva”.

...“Lo peor es que el marco institucional que determina la estructura básica de la producción tiende a perpetuar el subdesarrollo”.

Douglass C. North³⁸

Una de las principales líneas de acción de la política de modernización del campo fue la profunda reforma del marco jurídico e institucional de la tenencia de la tierra, que tuvo su mayor expresión en la modificación del texto constitucional en enero de 1992. Ese mismo año, el 26 de febrero, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Agraria (LA) que desplazó a la Ley Federal de la Reforma Agraria (LFRA) de 1971.

Después de haber descrito la difícil situación que impera en el medio rural de nuestro país, en este capítulo se cuestiona en qué medida una reforma en la legislación puede revertir por sí misma los círculos viciosos de la pobreza y el rezago en el campo, de qué manera la legislación anterior pudo haber afectado el desarrollo productivo del sector o bien, de qué depende que una legislación alcance en los hechos los objetivos que se ha planteado.

LAS INSTITUCIONES SÍ IMPORTAN

Desde hace más de tres décadas diversas investigaciones corroboran que la forma en que las sociedades crean instituciones y la manera en que éstas se desempeñan repercuten directamente en el desarrollo y bienestar de las naciones.

"Las instituciones son reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana", que buscan disminuir costos y reducir la incertidumbre en la sociedad³⁹. Las instituciones estructuran incentivos en el intercambio entre los individuos, permiten actuar con mayor certidumbre, planear en el largo plazo y anticipar el resultado de la conducta. Sin instituciones que definieran el escenario en que se actúa, la vida sería incierta y las diferencias se resolverían de acuerdo a normas improvisadas y posteriores a los actos. Una sociedad sin instituciones es impredecible y se sitúa al borde de la anarquía y la arbitrariedad.

Las instituciones deben disminuir costos de transacción y evitar o reducir las fallas del mercado. Si las instituciones en lugar de representar canales para la interacción de los individuos se constituyen en barreras que los separan, o en vez de facilitar los intercambios voluntarios los obstaculizan, se está ante un marco institucional eficiente o uno que no lo es.

Debido a que se dará un enfoque institucional a este estudio de la problemática del agro, al nuevo marco normativo y a su proceso de instrumentación, se definen algunos conceptos esenciales como son los costos de transacción, las fallas de mercado y los derechos de propiedad.

Los denominados costos de transacción son aquellos en los que incurre un agente para participar en el proceso económico de una sociedad. Pueden clasificarse, sencillamente, en tres tipos: los *costos de información*, que consisten en la obtención de datos que permitan conocer con cierto grado de certeza las condiciones de un intercambio, calidad de un bien, cualidades de un empleado, duración y requisitos de un trámite, etc.; los *costos de vigilancia o monitoreo* que incluyen los gastos de vigilar el desarrollo del acuerdo y, en su caso, las

³⁸ *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Trad. Agustín Bárcena, Col. Economía Contemporánea, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 143 y 93 respectivamente.

³⁹ *Ibidem*, p.7.

erogaciones asumidas para lograr su cumplimiento forzoso (generalmente ante los tribunales); y por último, los *costos de negociación* que se asumen al contactar otros agentes en el mercado y llegar a un acuerdo satisfactorio de intercambio, teniendo en cuenta las características del bien (información) y los posibles costos de vigilar el desarrollo del contrato y, en su caso, los costos de hacer cumplir forzosamente lo convenido (costos de vigilancia o monitoreo).

Precisamente las instituciones al establecer incentivos y restricciones, dan las reglas de actuación para obtener información, realizar intercambios y vigilar el cumplimiento de los acuerdos, es decir, inciden directamente en los costos que enfrentan los individuos en sus transacciones cotidianas.

Las fallas del mercado se refieren a aquellas situaciones en las que no se cumple el supuesto de que la lógica del mercado conducirá a que los bienes sean asignados eficientemente, es decir, el recurso no llegará a quien más lo valora y más provecho puede obtener, aumentando el bienestar social al usar adecuadamente los recursos escasos de que se dispone. Otra repercusión de las distorsiones al mercado es que algunos de los agentes (vendedores o compradores) tengan ventaja sobre sus contrapartes.

Se pueden destacar como fallas del mercado los monopolios (un solo agente suministra el bien a todos los consumidores); los bienes públicos o recursos de propiedad común (de los que no puede ser excluido quien no colabore para su suministro o mantenimiento y, por lo tanto, con frecuencia no son provistos por agentes privados, ni usados racionalmente); y las externalidades (cuando el proceder de un sujeto causa a un tercero un bien o un daño sin su consentimiento y sin responsabilidad para el causante o indemnización para el afectado). Estos casos tienen el común denominador de que, debido a las distorsiones que provocan, los precios de los bienes intercambiados no reflejan con fidelidad los costos de su producción.

Es decir, las personas acaban asumiendo costos ajenos e independientes de su comportamiento en el mercado: el consumidor tiene que pagar altos precios al monopolista por no tener ofertas alternativas en el mercado; los contribuyentes pagan para que disfruten de los bienes públicos quienes no han hecho sus aportaciones; así como la víctima de una externalidad, como la contaminación, sufre en su salud los daños que causan los contaminantes emitidos impunemente por otro individuo. De esta manera podemos apreciar que toda falla en el mercado, genera un incremento de costos no deseado (ni merecido) para la sociedad, del que resultan beneficiados (sin pagar el costo) algunos agentes económicos.

La mayoría de las fallas del mercado, principalmente las externalidades y el bien público o común, puede tener dos causas. En primer lugar, puede ser que no se haya establecido la propiedad sobre un bien (el aire que se contamina no es de nadie) o está insuficientemente definida o, por otra parte, esos derechos de propiedad no se hacen respetar y los contratos sobre esos derechos se incumplen impunemente (altos costos de vigilancia). Esto es, o el bien no tiene un propietario que pueda defenderlo y por lo tanto todos usan y abusan de él, o a pesar de tener dueño es muy costoso excluir a los invasores del disfrute del bien. En el caso de bienes comunes, no se puede controlar la explotación excesiva del recurso ni privar de su uso a quien no coopere en su producción o mantenimiento.

Por esta razón es muy importante referirse a los derechos de propiedad, como un instrumento que permite disminuir los efectos perniciosos de las fallas del mercado. "Los derechos de propiedad de los individuos sobre recursos se componen de derechos, o de poderes de consumir, obtener ingresos y alienar esos recursos"⁴⁰.

Estas atribuciones o facultades que les son reconocidas a los individuos sobre un bien o recurso se ubican dentro de una amplia gama de derechos, desde la simple

⁴⁰ Barzel, Yoram, *Economic Analysis of Property Rights*, Political Economy of Institutions and Decisions, Cambridge University Press, New York, E.U., p. 2.

posesión como depositario, el uso o explotación por tiempo determinado a cambio de un pago u otra contraprestación (renta) o en forma gratuita (préstamo) o bien la propiedad absoluta que implica el dominio total sobre el bien.

Para que exista un sistema eficiente de derechos de propiedad, tales derechos deben reunir las siguientes características: 1) estar bien definidos; 2) ser exclusivos; 3) ser transferibles; y 4) extenderse a la mayor cantidad posible de bienes (universalidad). La definición de un derecho se refiere a la individualización de la relación de propiedad, es decir, se debe delimitar el recurso sobre el que se ejercerá el derecho (cantidad, superficie, ubicación, calidad, etc.), establecer claramente el derecho o derechos reconocidos (posesión provisional, usufructo, dominio) y por supuesto establecer el titular o titulares de los derechos.

La exclusividad consiste en que el titular o los titulares del derecho sean los únicos que puedan ejercer las facultades que les han sido reconocidas sobre el bien de su propiedad, recibiendo los beneficios derivados de la utilización del recurso, así como la disposición, en su caso, de los instrumentos legales para proteger el disfrute del derecho o excluir a todo aquel que pretenda apropiarse indebidamente del bien, ya sean de particulares o el propio gobierno.

La transferibilidad es una característica determinante en el uso eficiente de los recursos, que es el propósito de los mecanismos de mercado, pues "... si un derecho de propiedad no es transferible, no se moverán recursos de una aplicación menos valiosa a otra más valiosa por medio de intercambios voluntarios"⁴¹. Los agentes pueden intercambiar entre sí derechos hasta que lleguen al mejor postor que será aquella persona que por su capacidad o la tecnología que emplea, espere obtener mejores ganancias al mejorar la calidad del producto o incrementar el rendimiento de los recursos.

⁴¹ Schwartz, Pedro y Alfonso Carbajo, "Teoría económica de los derechos de propiedad", en *Hacienda Pública Española*, num. 68, 1981, pp. 221-233, p. 230.

La definición, exclusividad y transferibilidad deben hacerse extensivas a todos los bienes o al mayor número posible (universalidad), para que todos los recursos sean utilizados de la mejor manera y no se incrementen costos por la carencia de algún bien que haya sido marginado de las transacciones del mercado.

Si falta cualquiera de estos elementos o resulta muy costoso reunirlos (altos costos de definición u altos costos de vigilar o proteger la exclusividad ante los tribunales o las fuerzas del orden) se dice que el derecho de propiedad no está suficientemente definido ni protegido, lo que representa una ineficiencia en la correcta asignación de recursos, que es origen de muchas de las fallas del mercado. De igual manera como afirma un estudioso del tema "el concepto de derechos de propiedad está estrechamente relacionado con el de costos de transacción. Defino costos de transacción como los costos asociados con la transferencia, obtención y protección de derechos"⁴².

Por ello, en la medida que una sociedad fortalezca un sistema de instituciones que reduzca los costos de definir, proteger y transferir los derechos de propiedad sobre sus recursos, sentará las bases para su prosperidad material, el eficiente desempeño de su economía y el bienestar de sus habitantes.

LEYES PARA CRECER

En la medida en que las sociedades se han enfrentado al incipiente y después generalizado surgimiento de fallas del mercado y a mayores costos de transacción originados por la cantidad, frecuencia, complejidad y velocidad de las mismas, se han tratado de crear nuevas y mejores instituciones y consolidar las reglas del juego que aún funcionan.

Ante estos dilemas contemporáneos del desarrollo, juristas y economistas han formulado diversos planteamientos. Una de las primeras propuestas fue la de

Arthur C. Pigou al sugerir el uso de la política fiscal para que la externalidad (una de las principales y más frecuentes fallas del mercado) fuera compensada o asumida ("internalizada"), desincentivando o moderando la acción de los agentes generadores de la externalidad, o bien compensando a quien la sufriera; así, mediante un impuesto se gravaría la actividad nociva o indeseable. Por ejemplo, a quien contaminara el aire se le gravaría con un impuesto por cada descarga que hiciera, de tal suerte que no le fuera atractivo emitir más contaminantes de los tolerables. Es decir, el gobierno impondría la solución a la externalidad mediante un control jurídico en el ámbito público (en cuanto que interviene el Estado).

Posteriormente, Ronald Coase formuló un planteamiento revolucionario que inspira y rige en gran medida, las construcciones teóricas de la denominada escuela neoinstitucional. El teorema de Coase señala que si no existieran costos de transacción, los agentes llegarían por sí mismos a un acuerdo eficiente sin importar quién tuviera reconocida la titularidad de un derecho. Esto significa que si no se tuvieran que asumir costos para informarse, negociar y vigilar los acuerdos, el industrial contaminador y el individuo afectado llegarían al acuerdo más eficiente, es decir, a una indemnización justa o una contraprestación que recaería en quien tuviera menos molestias para llegar a un acuerdo. En lugar de que el Estado impusiera la solución, como proponía Pigou, Coase enfatiza la naturaleza bilateral del acuerdo más eficiente.

Pero como toda sociedad tiene costos de transacción, la utilidad del teorema de Coase consiste, en realidad, en destacar la importancia de que las instituciones y políticas que se instrumenten en una economía busquen disminuir los costos que enfrentan los agentes, para facilitar la interacción productiva que los lleve a acuerdos eficientes.

Ya sea que las fallas del mercado sean enfrentadas mediante la regulación directa del Estado o bien a través de mecanismos e incentivos que disminuyan los costos

⁴² Barzel, Yoram, *Economic Analysis...*, *OP. Cit.*, p. 2.

y faciliten la resolución eficiente de negociaciones o controversias, la visión institucional de los problemas sociales ha puesto en claro la trascendencia del derecho como instrumento que incide poderosamente en la eficiencia de una sociedad.

Esta relevancia del derecho se deriva de que las instituciones surgen y se desarrollan en virtud de disposiciones jurídicas. La mayoría de los derechos de propiedad constan en instituciones legales, como la Constitución, las leyes y los reglamentos; los costos de información y negociación se derivan de la existencia (o carencia) de reglamentos y procedimientos administrativos; y la mayoría de las acciones para vigilar el cumplimiento de los acuerdos corren a cargo de organismos fiscalizadores y, en última instancia, de entidades judiciales. Es decir, el derecho se ha constituido en una variable económica de primer orden en tanto que alberga y da contexto al desarrollo de las instituciones, que juegan un papel fundamental en la eficiencia del desempeño económico.

Anteriormente los científicos del derecho se preocupaban únicamente por que la norma obedeciese a principios de equidad y justicia y que se tradujera en disposiciones *válidas*, esto es, que se formularan y sancionaran de acuerdo a los procedimientos establecidos, y que no entraran en contradicción con las normas de mayor jerarquía (que fueran congruentes con el sistema jurídico). Se consideraba además que el órgano que emitía la ley (el congreso o el gobernante) encarnaba la soberanía y era infalible en el diseño de las reglas que señalaban el comportamiento deseable (el *deber ser*) y sus sanciones.

Sin embargo, la experiencia y los estudios empíricos han demostrado que una legislación inadecuada o un sistema de sanción y vigilancia ineficaces pueden hacer nugatorias las pretensiones de la norma y suelen desairar a la "intención del legislador" y al "espíritu de la ley". Las instituciones (entre ellas los instrumentos jurídicos) deben corresponder y retroalimentarse con la vida social y no inspirarse en intuiciones y principios abstractos, pues finalmente el destinatario percibe la

norma y su sanción como una especie de precio de su conducta (y no sólo como un mandato ético - jurídico del legislador) y de acuerdo a sus intereses personales determinará cómo conducirse ante tal conjunto de incentivos, y bien podrá desobedecer la ley si le resulta menos costoso que acatarla.

El diseño e instrumentación de las disposiciones jurídicas deben obedecer a una estrategia de política legislativa e institucional que parta de un sólido diagnóstico del escenario y de los agentes en los que busca incidir⁴³ y construya las normas siguiendo principios y criterios no sólo de validez jurídica sino además de factibilidad y eficacia. En esta línea de argumentación Alberto Calsamiglia indica que "... una condición importante que debe tener presente un buen legislador es que [la norma] incentive a los ciudadanos a su cumplimiento y que en la realidad social se cumpla (eficacia). Otra condición es que el medio sea adecuado para alcanzar el fin (efectividad). Por último, este medio debe ser el que cueste menos (eficiencia)"⁴⁴. Tal es el reto actual de la técnica legislativa.

Se hace énfasis en la trascendencia económica de la legislación debido a que este estudio se centrará en la forma en que la legislación agraria establece la estructura de derechos de propiedad y los procedimientos para su definición, protección y transferencia. Se analizarán los efectos institucionales de la ley anterior, los objetivos e instrumentos del nuevo marco normativo y, mediante el análisis de la evidencia empírica de cinco años de aplicación, se determinará si se ha logrado un entorno institucional eficiente que permita el desarrollo rural integral en el campo mexicano.

ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DIAGNÓSTICO DEL AGRO MEXICANO

⁴³ Los sociólogos del derecho insisten en la necesidad de partir de diagnósticos multidisciplinarios del ámbito a regular, por ejemplo Volkmar Gessner hace notar que "...tal vez pueden observarse tantas reformas de las mismas leyes porque el legislador no dispone de estudios científicos de la práctica jurídica y de la realidad social" Cfr. Gessner, Volkmar, *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, trad. Renate Marsiske, México, 1986. Primera edición Alemana, 1976., nota 29, P. XIII.

En el capítulo anterior se presentó una visión panorámica de la problemática del campo, haciendo referencia a cuatro síntomas de debilidad estructural: 1) el estancamiento económico; 2) la baja productividad; 3) el empobrecimiento de los campesinos, y 4) el uso irracional de los recursos naturales. En este apartado haremos una breve exposición de las causas y repercusiones económicas de dichos síntomas así como su relación con el marco normativo e institucional.

Disposición y circulación de los factores de la producción

Entre las causas de los primeros tres síntomas mencionados, se estableció la existencia de un factor común: el minifundio, que ha sido señalado como uno de los problemas más graves dentro de la actual crisis del campo mexicano. Ya en el capítulo anterior se describió este problema que aqueja a más del 90 por ciento de los campesinos del país que cuentan con menos de 20 hectáreas para desarrollar su labor productiva. La pulverización se acentúa cuando al desglosar el dato anterior, se encuentra que 60 de cada 100 campesinos de México cultivan menos de cinco hectáreas.

El minifundio es una de las manifestaciones más evidentes del conjunto de obstáculos institucionales y/o económicos que impiden el uso racional y aprovechamiento eficiente de los recursos necesarios para la actividad agropecuaria. La mayoría de los productores no pueden disponer de recursos (tierra e insumos principalmente) suficientes, oportunos y accesibles para aumentar su producción, productividad y ganancias.

En este apartado se analizará el uso inadecuado de los recursos en el campo, describiendo las distorsiones, así como los costos e incentivos generados a los diversos actores del agro por el marco legal anterior y los mercados de insumos y productos agropecuarios prevalecientes.

⁴⁴ Calsamiglia, Alberto, "Justicia, eficiencia y optimización de la legislación", en *Racionalidad y eficiencia del derecho*, Fontamara, México, 1993. pp. 29-90, p.67.

Para ello se partirá de la noción de que la mayoría de las unidades de producción agropecuaria son entidades económicas de escala subóptima. Las economías de escala se refieren a los ajustes que un productor puede hacer en el tamaño de su empresa para combinar eficientemente los insumos, a fin de obtener una cantidad deseada del bien al menor costo. En términos económicos se dice que la expansión de la capacidad productiva de una empresa "causa un incremento menos que proporcional en los costos al llevarse a cabo la producción. Como resultado, los costos promedio de producción de largo plazo se reducen"⁴⁵. Es decir, la empresa crece para abaratar los costos de producción (compra más volumen a cambio de mejores precios de sus proveedores, compra una maquina que le ahorra materia prima, o le permite reducir su nómina, etc.). Así, según los precios del trabajo, el capital o la tierra, podrá decidir en qué medida combina esos factores para disminuir sus costos y aumentar sus ganancias.

El crecimiento de la empresa tiene un límite dado por condiciones tecnológicas o administrativas que hacen que después de cierto tamaño se comiencen a experimentar "deseconomías de escala", es decir, el incremento de factores de la producción deja de reflejarse en menores costos o en mayor eficiencia. Esta noción de economías de escala parte del supuesto de que existe libre acceso y disposición a los factores de la producción, de tal suerte que el productor pueda ajustar de manera eficiente las cantidades de tierra, trabajo y capital para incrementar su producción y productividad.

Estos supuestos no se presentan en el campo mexicano. La reasignación de factores de la producción por parte de los pequeños productores para alcanzar economías de escala más aproximadas a lo óptimo, es un planteamiento poco realista en el agro. Por restricciones legales, disfunciones institucionales, estructura del mercado de insumos y de productos y por el clima de incertidumbre

⁴⁵ Bannock, Graham, R. E. Baxter, Ray Rees, *Diccionario de economía*, trad. Leticia Borja, Trillas, México, 1993.

en el ámbito rural, la disposición y circulación de factores como la tierra y el capital son muy limitadas. Se presentará a continuación un bosquejo de las restricciones legales y de hecho⁴⁶ que impiden el acceso a los factores de la producción y su transferencia.

Una extensión de tierra insuficiente implica, por ese solo hecho, el uso ineficiente de los recursos, pues la combinación entre los factores trabajo, capital y tierra no puede ajustarse a los niveles óptimos. Si, por ejemplo, la obtención de más tierra estaba material o jurídicamente limitada, para incrementar la producción forzosamente tenía que usarse intensivamente los otros factores de la actividad económica: trabajo y capital.

Por lo que se refiere al capital, la oferta de este insumo está muy limitada. Por ser una actividad cíclica por excelencia, la agricultura requiere de la disposición de capital "barato" que pueda ser pagado al final del ciclo agrícola con las ganancias de la actividad. Lamentablemente, la estructura del mercado de insumos y de productos agropecuarios genera un efecto "tijera", pues los proveedores de insumos (entre ellos el capital) suelen ser oligopolios con altos costos de operación y baja calidad de sus servicios y productos, por lo que el costo de tales insumos es elevado. En contrapartida la estructura del mercado de productos, igualmente concentrado, impone bajos precios a los productos por los que la rentabilidad es muy baja. Entonces la posibilidad real de que un pequeño productor acceda a insumos (principalmente al capital) es muy baja.

Esta baja rentabilidad provoca que los recursos con los que puede autofinanciarse el productor son muy reducidos. Se ahorra para imprevistos o continuar con los gastos indispensables para una producción de subsistencia; mas no puede financiarse inversiones para reconvertir cultivos ni para aumentar la productividad

⁴⁶ La interacción entre estas restricciones jurídico-institucionales y de hecho o económicas (estructura de mercados) subyace en la línea de argumentación de este estudio.

de sus pequeñas extensiones de tierra, por ejemplo, instalando invernaderos o infraestructura de riego.

Además, el uso de crédito es altamente riesgoso en casi 90% de la tierra cultivable del país, por cuestiones climáticas, orográficas e hidrológicas, que constituyen constantes amenazas para las cosechas. Los minifundistas son adversos al crédito porque existen muchas posibilidades de que, además de perder la cosecha, terminen endeudados. Prefieren ahorrar para enfrentar malos temporales y, según sus posibilidades, asegurar sus tierras; sin embargo, en la actualidad no existen, como ya se mencionó, canales accesibles para el ahorro ni mecanismos que permitan el acceso a seguro para los campesinos más pobres.

Así que los minifundistas hacen uso intensivo de la tierra aumentando el único factor a su alcance: el trabajo. Con la participación de todos los miembros de la familia, los minifundistas exprimen a sus pequeñas parcelas productos para su sostenimiento y el de sus animales; en menor medida pueden vender sus excedentes a los intermediarios o en mercados locales. Incluso en minifundios con tierra de buena calidad (los menos de los casos), la aplicación intensa de trabajo llega a brindar buenas cosechas.

El incremento en el trabajo de las tierras de poca extensión, no significa un desembolso para el minifundista, pues las labores del campo son asumidas por todos los miembros de la familia. Como se señaló, 29.5% de la población ocupada en el campo -1.3 millones de personas- no reciben remuneración por su trabajo. Debido a lo limitado de su disposición de suelo, y el mínimo de capital (semillas, vacunas para el ganado, etc.), la producción depende casi exclusivamente del empleo intensivo de la fuerza de trabajo en la explotación de la tierra.

El uso del trabajo como factor decisivo de la producción tiene un costo de oportunidad importante. El valor alternativo de este trabajo sería, por lo menos, el salario mínimo que podrían percibir esos 1.3 millones de trabajadores agrícolas

que en 1991 no eran remunerados, de emplearse en sectores de la economía más productivos. Muchos menores, adolescentes y ancianos que no están considerados dentro de la PEA, también aportan su colaboración en las labores del campo, lo que incrementa el valor del uso alternativo de ese trabajo no remunerado (pues considerando a menores y ancianos, el número de trabajadores no remunerados aumenta).

Además, el uso intensivo de trabajo en el campo tiene un costo "social" de oportunidad que se refleja en el bienestar y equidad de la población rural. Millones de mexicanos agotan exhaustivamente su trabajo, mientras que con la posibilidad de tener mayores extensiones de tierra y la posibilidad de acceder a más y mejores insumos, podrían dedicarse al procesamiento de los productos (aumentando su valor agregado), o bien permitir que los adolescentes, que actualmente representan una aportación laboral imprescindible para sus padres, tuvieran la oportunidad de acceder a los servicios de educación o capacitación técnica, que es donde se encuentra la simiente de la auténtica igualdad de oportunidades, así como la vía de inserción social de mediano plazo para los estratos más pobres de la población.

Ante este planteamiento se formula necesariamente la pregunta: ¿Qué impide hacer mejor uso de los otros dos factores: tierra y capital? Algunos elementos ya se han vislumbrado. En lo referente a la tierra, la presión demográfica la ha ido fragmentando (principalmente de padres a hijos) y de las afectaciones por reparto agrario han disminuido las extensiones de los pequeños propietarios y sobre todo creando un clima de incertidumbre e inseguridad jurídica que inhibe la adquisición de predios y la inversión.

Además, hasta 1992 los ejidatarios y comuneros no podían transferir la tierra que poseían, por lo que más de 100 millones de hectáreas estaban, legalmente, fuera del comercio y la tierra jurídicamente disponible no podía acumularse en más de 100 ha. de riego y sus equivalencias legales. Sin embargo, en aquellas regiones

de alto potencial agrícola en que existía fuerte demanda de tierra para expandir las escalas de producción, la tierra se acumuló (incluso en mayor cantidad que el máximo legal) a través de prácticas ilegales y fraudulentas (cesiones, prestanombres, aparcería, renta de tierras, entre otras).

Sólo unos pocos minifundistas -por la calidad de su tierra, tipo de tenencia, capacidad instalada o ubicación geográfica- tuvieron acceso al crédito. En el medio rural los costos de transacción de las instituciones son mayores; sin embargo, existen experiencias en el mundo, que demuestran que los bancos pueden disminuir drásticamente sus costos operativos para hacer accesibles los servicios financieros a sectores más amplios de la sociedad. En México esto no ha sido posible dada la estructura oligopólica del sector financiero⁴⁷ y sus altas tasas de intermediación.

Sin embargo, como se ha señalado en el diagnóstico, el problema fundamental es la falta de acceso a servicios financieros (ahorro, crédito, aseguramiento). Lo anterior ha llevado a que muchos campesinos que requieren préstamos (alrededor de 80 por ciento que no tienen acceso a crédito de instituciones formales) recurren a agiotistas que otorgan dinero a tasas de interés muy por arriba de las que cobran los bancos comerciales.

Además, los pequeños propietarios, que por tener la posibilidad de otorgar sus tierras en garantía, podían ser beneficiarios de algún crédito en condiciones más convenientes, no tenían la certidumbre de que su inversión pudiera ser recuperada, debido a la amenaza latente del reparto de tierras. En muchos casos las pequeñas propiedades estaban en disputa, siendo objeto de algún procedimiento dotatorio o de ampliación (se menciona que 17 millones de ha.

⁴⁷ Vélez, Felix, "Los desafíos que enfrenta el campo en México", en *México a la hora del cambio*, Luis Rubio y Arturo Fernández, editores, Cal y arena, pp. 135-159, México, 1995, p.150.

estaban en este supuesto)⁴⁸, por lo que no había certeza en la posesión del predio en el mediano plazo.

Algunos organismos públicos, como Banrural, llevaban créditos subsidiados a las regiones más apartadas; sin embargo, éstos por lo general no llegaban a los campesinos más necesitados. Más bien estas instituciones han generado burocratismo y corrupción, sobre todo en los criterios de asignación de los préstamos y en la distorsión de incentivos que hizo que los campesinos entendieran la norma informal, ilustrada con muchos antecedentes, de que los préstamos de Banrural no tenían que pagarse y que la cartera vencida sería absorbida por el erario público cada sexenio; no obstante que, como lo ilustran muchas experiencias en el mundo y en México mismo, los habitantes más humildes del campo que solicitan préstamos para aumentar su producción asumen responsable y cumplidamente sus adeudos. La *Foundation for International Community Assistance* (FINCA), que en la zona centro del país atiende por lo general a comunidades rurales con servicios de ahorro-crédito a tasas de mercado, otorgó préstamos por montos de hasta 300 USD. FINCA reportó, en 1991, 97% de recuperación, es decir, una cartera vencida de tan sólo tres por ciento⁴⁹.

Dada la incertidumbre derivada de la pugna permanente por la tierra y el reparto latente, no se daban las condiciones para planear en el largo plazo. De hecho la limitación para ampliar el uso de la tierra también incidía en la falta de planeación. Se puede decir que económicamente, el largo plazo era una dimensión inaccesible en el campo mexicano, pues se define al largo plazo como "... aquel periodo de tiempo en el cual todos los factores son infinitamente variables"⁵⁰.

⁴⁸ *Ibidem*. p.146.

⁴⁹ Cfr. Mansell Carstens, Catherine, "La nueva tecnología crediticia para los pobres: FINCA en México". Una versión modificada de este artículo se publicó en la revista *Business - México*, octubre de 1991.

⁵⁰ Call, Steven y William L. Holahan, *Microeconomía*, Grupo Editorial Iberoamérica, México, 1985, p. 175. Cabe aclarar que la expresión "infinitamente variables", no implica que pueda disponerse

La aplicación de la noción de economías de escala óptimas en el agro mexicano es sumamente improbable, pues no se cumplen dos supuestos esenciales: la libre transferencia de los factores de la producción y la certidumbre, como una condición para la planeación de largo plazo (una noción asociada a las economías de escala). Ambos obstáculos se cimentaban en el marco normativo del campo que prohibía la transferencia de más de la mitad del territorio nacional (la tierra ejidal y comunal) y mantenía la posibilidad del reparto agrario. El cambio institucional de 1992 pretendió favorecer la disponibilidad y posibilidad de transferir tierra con mayor certeza; sin embargo los obstáculos a la disposición de insumos permanecen.

A pesar de que en las tierras con potencial para la agricultura de alto rendimiento existían los incentivos para aumentar las superficies de cultivo y los demás factores de la producción, los obstáculos institucionales parecían insalvables. Un interesante estudio sobre la explotación ejidal en mayor escala (ejido colectivo) puntualiza: "El hecho de que las economías de escala sean significativas en el ejido también se refleja en la tendencia observada a consolidar varias parcelas en una sola unidad productiva mediante diversos convenios de arrendamiento y de aparcería. Esta práctica ilegal, según la legislación agraria mexicana, es sintomática de la desfavorable combinación de recursos con que cuenta el ejidatario..."⁵¹

Cuando las escalas no son las óptimas generan, por ese solo hecho, un incremento en los costos de transacción, no sólo como reflejo de los altos costos de producción que causan, sino además, por los asumidos al acceder a los mercados y lograr acuerdos, tales como transportación, almacenamiento, comercialización de los productos (costos de información y negociación), así como los que se realizan para lograr la aplicación de los acuerdos o contratos, ya sea

de cantidades ilimitadas del factor, pero sí amplias oportunidades para que un agente económico individual, a través del mercado, pueda obtener mayores extensiones de tierra.

⁵¹ Eckstein, Salomon, *El ejido colectivo en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1978 (segunda reimpresión de la primera edición 1966), p. 489.

vigilando su ejecución o, en su caso, acudiendo ante los tribunales (gastos de monitoreo). Todos estos costos representan una proporción significativa de la riqueza producida⁵². En muchas ocasiones, paradójicamente, los minifundistas enfrentan los mismos costos que medianos y grandes productores, por lo que es proporcionalmente más gravoso realizar transacciones para un micro productor que para productores mayores.

El minifundio no es un fenómeno reciente del campo mexicano. Ya en los años sesenta y setenta se buscó dar las condiciones para frenar la pulverización de la tierra y conducir a escalas de producción más eficientes. Este esfuerzo se dio a través de la promoción del ejido colectivo (ya impulsado por Cárdenas en los treinta) que buscaba que los ejidatarios unieran sus parcelas y constituyeran extensiones de producción más rentables.

Esta forma de organización tuvo resultados diferenciados en las diversas regiones del país. En las zonas que por sus características geográficas no eran propicias para la explotación agrícola intensiva se fracasó porque no se tomaron en cuenta factores como que el jefe de familia no recibía beneficio de ser asalariado ya que en el esquema descrito, no sólo participa el ejidatario sino todos los miembros de la familia. Por otra parte, el destino de la producción ya no preveía que el ejidatario cultivara para autoconsumo⁵³, que es un ahorro para el campesino que alimenta a su familia y a su ganado. Además, la exigencia de mayor escala en el empleo de recursos, no podía aplicarse en el uso del crédito pues, como se ha señalado, las condiciones físicas de gran parte de la superficie de cultivo del país impone a los campesinos altos riesgos de no poder pagar tras un mal temporal⁵⁴.

⁵² North, Douglas y Robert P. Thomas, *El nacimiento del mundo occidental: una nueva historia económica (900-1700)*, trad. Javier Faci Lacasta, Siglo veintiuno editores, México, 1978, pp. 150-152.

⁵³ Si bien la LFRA en su art. 140 establecía la posibilidad de crear una granja familiar (nunca mayor de dos Ha.) la supeditaba a la condición de que "la segregación de esta superficie para explotación individual no afecte substancialmente el aprovechamiento colectivo de las tierras". Generalmente los ejidatarios no podían disponer de dicha superficie para cultivo de autoconsumo.

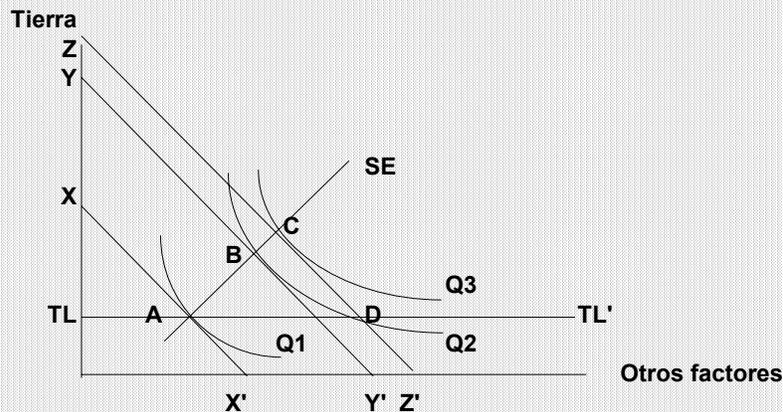
⁵⁴ Warman, Arturo, "La colectivización en el campo: una crítica", en *Cuadernos Políticos*, n° 4, enero-marzo, México, 1977, pp. 47-56; y Eckstein, Salomon, *Op. Cit.*

En otras regiones se tuvo mejor suerte, como afirma un estudioso de la materia: "Sin embargo, el hecho de que muchos ejidos colectivos prosperaran a pesar de todo parece demostrar que, donde las condiciones físicas y sociales son favorables, el sistema en cuanto tal es económicamente sólido y socialmente viable y conveniente"⁵⁵. En este caso como en muchos otros ámbitos de la política pública en el país, la lección es que se deben de tomar en cuenta las particularidades regionales y, sobre todo, respetar la libertad y autonomía de los individuos en la toma de decisiones.

Uso ineficiente de los recursos cuando se limita la utilización de alguno de los factores de la producción.

Esta argumentación sobre el minifundio se expresa técnicamente en la Gráfica uno. Se presenta el uso de factores de producción separando en el eje vertical el factor tierra y en el horizontal el capital y el trabajo. Las tres líneas diagonales (X-X', Y-Y', y Z-Z') se denominan "isocostos", pues cada una contiene en sus diversos puntos una combinación entre los factores que suman el mismo costo de producción. Así, la línea X-X' constituye una serie de combinaciones de factores más "barata" que Z-Z'. También se han representado tres curvas convexas al origen (Q₁, Q₂ y Q₃) denominadas "Isocuantas" en virtud de que indican diversas combinaciones de factores por las que técnicamente se puede llegar a producir la misma cantidad de un bien. Así, un bien se producirá eficientemente si se logra la mayor cantidad del bien (la Q más alejada del origen) al menor costo posible. A la serie de combinaciones eficientes se le denomina "Sendero de Expansión" (SE). En la gráfica los puntos eficientes son "A", "B" y "C".

⁵⁵ Eckstein, Salomon, El ejido colectivo... Op. Cit. p. 490.



Análisis Isocuanta-Isocosto con expansión limitada de un factor (tierra).

Adicionalmente, en la gráfica uno se ilustra la restricción para expandir la utilización de la tierra que caracterizaba a la producción agrícola de México hasta antes de 1992. Como se puede observar en este ejemplo, se puede producir eficientemente Q_1 , pues se consigue al menor costo posible ($X-X'$) en el punto "A"; sin embargo, como no puede disponerse de más tierra, para alcanzar mayor producción (pasar de Q_1 a Q_2) tiene que emplearse intensivamente los otros dos factores, deslizándose por $TL - TL'$ (las combinaciones posibles que se pueden alcanzar considerando que la disposición del factor tierra esta limitada). Si la tecnología es suficientemente flexible y se puede disponer de los factores necesarios para sustituir la tierra (riego, semillas mejoradas, fertilizantes) se podría producir Q_2 al llegar a "D". Sin embargo, esa elección a pesar de ser técnicamente posible, económicamente representa un derroche.

La ineficiencia queda de manifiesto si se considera que de disponer de más tierra, con los mismos costos ($Z-Z'$), se podría llegar a niveles de producción mayores (Q_3), utilizando eficientemente todos los factores de la actividad agrícola (punto "C"); o bien por otra parte, obtener la misma producción (Q_2), a menor costo ($Y-Y'$) con la combinación eficiente del punto "B".

Debido a que en México existían limitaciones a la expansión de la superficie cultivable, se tenía que producir en puntos ineficientes como "D", restando competitividad a los bienes al incrementar los costos de producción de "B" a "C". Esta interpretación se agudiza si se atiende a la situación de que debido a restricciones de tipo institucional y político, prácticamente el único factor que podía incrementarse era el trabajo.

La restricción en el uso de la tierra incrementa el costo marginal de la producción y aunque generalmente el trabajo en el minifundio no es remunerado, su costo económico es el costo de oportunidad de las horas-hombre de trabajo agrícola adicional para lograr el incremento de la producción.

El aumento económico de los costos tiende a reflejarse en un aumento en los precios; sin embargo, en México las políticas de fijación de precios generaron distorsiones que tuvieron como efecto el cultivo de productos para autoconsumo y en ocasiones desabasto con altos costos en bienestar social⁵⁶ y depresión en el nivel de vida de los campesinos.

***Lo que es de todos es de nadie
(la tragedia de los bienes comunes)***

Otro síntoma de debilitamiento del campo es el uso irracional de los recursos naturales. Las principales modalidades de este uso inmoderado de estos recursos son la deforestación de zonas boscosas para transformarlas en tierras de labor, la tala clandestina, el agotamiento de bancos de pesca o pastizales, así como el desperdicio en el empleo del agua. Todos estos excesos en la explotación se han traducido en deterioro ecológico y económico del medio rural.

El uso irracional de los recursos naturales es una externalidad de graves perjuicios para la sociedad, así como un costo intertemporal a cargo de las generaciones futuras. De acuerdo con lo apuntado al hablar de los efectos económicos de la legislación, una externalidad se deriva de una indefinición en los derechos de propiedad o de problemas en el monitoreo o vigilancia del respeto a dichos derechos.

Existen recursos sobre los que no hay clara delimitación de la titularidad individual de los derechos de explotación, lo que propicia su uso inmoderado (tragedia de los

⁵⁶ En enero de 1995, en el marco de una investigación en el ejido de Tlacuitapa, Jalisco, bajo la dirección del Dr. Wayne Cornelius, de la Universidad de California en San Diego, se encontró que la reducción en los precios de garantía del maíz hacían más racional para los productores dar de comer el maíz a sus animales (para ahorrar forraje), que vender su cosecha a lo que ellos percibían como un bajo precio.

bienes comunes). También se dan casos de difícil vigilancia o exclusión (comportamiento oportunista y *free rider*).

La imposibilidad de planear para el largo plazo, aunado a la indefinición de derechos auspiciada por la legislación vigente hasta 1992, generó que los productores intensificaran la explotación de los recursos en el corto plazo, ya fuera porque existieran otros campesinos que explotaran el mismo recurso sin que pudieran ser excluidos, o bien porque la incertidumbre en la tenencia futura del recurso daba incentivos a obtener el mayor provecho actual.

En primera instancia se analiza la situación de la tierra bajo régimen de tenencia ejidal y comunal. Más de la mitad de la superficie nacional, 103.3 millones de ha. están bajo este régimen de tenencia de la tierra. Sólo 27.8 millones de esas tierras han sido parceladas, es decir, se han dividido y repartido entre miembros del ejido o comunidad para su explotación individual. El resto, 75.49 millones de ha., se trabajan o explotan por el conjunto de los campesinos, 66.7 millones de ha. son tierras de uso común y 8.8 millones de ha. son superficie de uso colectivo⁵⁷.

Aunque la propia Ley Federal de Reforma Agraria (LFRA) utiliza como sinónimo uso colectivo y "explotación en común" (art. 136), podemos decir que en primera instancia, son tierras de uso común los pastos, bosques y montes ejidales y comunales que en tanto no se asignaran individualmente a los campesinos solicitantes, debían ser explotadas por la comunidad en su conjunto (Art. 65 LFRA). Estos recursos se explotan en común para el pastoreo, pesca, actividad forestal, recolección, entre otras. Los beneficios que se obtenidos son de carácter individual.

Las tierras de uso colectivo se derivan de una forma de organización económica para la producción en el ejido. Se establecía este régimen de explotación ya sea mediante determinación del presidente de la república (por consideraciones

económicas, así como en el caso de ejidos forestales y ganaderos: arts. 131 y 225 LFRA), o bien porque los miembros del ejido hubiesen tomado la decisión de agregar sus tierras o recursos susceptibles de explotación individual (generalmente tierras de labor, equipo y maquinaria), para destinarlas a proyectos productivos de mayor escala, trabajándola de manera conjunta y repartiendo los dividendos obtenidos en forma proporcional a las aportaciones y al trabajo.

A partir de los años setenta se incentivó la explotación colectiva del ejido con el propósito de obtener escalas mayores. La LFRA de 1971 estableció en su artículo 130 que la regla sería que los ejidos que se constituyeran se explotarían de forma colectiva. Para modificar el régimen de explotación a la modalidad individual, se necesitaba un acuerdo de la asamblea⁵⁸.

Las superficies de uso común (dos terceras partes de la superficie ejidal: 66.7 millones de ha.) son explotadas por todos los ejidatarios y comuneros. A pesar de que su explotación se somete a lo establecido en el reglamento interior del núcleo de población (comunidad o ejido)⁵⁹, resulta difícil excluir a alguno de ellos del disfrute del bien. En esta situación no existen incentivos para usar moderadamente los recursos, pues el costo individual de explotar una unidad más es muy reducido o prácticamente cero (aunque el costo para la comunidad sea elevado). Además se presentan situaciones que caen en lo que en teoría de juegos se denomina el "dilema del prisionero" según el cual, el sujeto maximiza su interés no obstante que la cooperación con los otros miembros del ejido sería más benéfica para todos. Esto se produce debido a que no tiene la certeza de que los demás cooperen, o bien, prevé que aunque se manifieste la intención de cumplir

⁵⁷ *Resumen Nacional resultados definitivos, VII Censo Ejidal*, INEGI, Aguascalientes, 1994.

⁵⁸ LFRA, art. 130: "Los ejidos provisionales o definitivos y las comunidades se explotarán en forma colectiva, salvo cuando los interesados determinen su explotación en forma individual, mediante acuerdo de la asamblea general, convocada especialmente con las formalidades establecidas por esta ley".

⁵⁹ LFRA, art. 137: "El aprovechamiento de los bienes de uso común, en los ejidos, deberá determinarse de acuerdo a las condiciones de los mismos y por las normas que dicte la asamblea general, pero en todo caso quienes los aprovechen están obligados a aportar su trabajo personal para mantenerlos en buen estado productivo".

los acuerdos se tendrán incentivos para violarlos, toda vez que no se les puede excluir de los beneficios o resulta difícil vigilar el acatamiento de las decisiones de la asamblea general. En estas condiciones lo más racional es desconfiar y no cooperar.

La superficie explotada en común se congestionará o agotará, disminuyendo paulatinamente su rendimiento. Los pastizales no serán suficientes para alimentar al ganado de la comunidad y los propietarios tendrán que completar la dieta de sus animales comprando forraje; los bosques serán explotados intensivamente, rebasando la capacidad de recuperación de la flora y sin que nadie asuma los costos de reforestar para que los demás continúen su explotación. Lo mismo sucede con los bancos pesqueros que se agotan por la violación de los periodos de veda.

La presión demográfica sobre la tierra, el agotamiento de pastizales y la necesidad de obtener productos agrícolas para el alimento familiar, llevan a muchos campesinos a deforestar tierras para poder sembrar o poner a pastar a su ganado. Es conocido que los lacandones incendian extensas zonas en los bosques de caoba y otras maderas preciosas para obtener tierras de siembra de bajo rendimiento y de corta vida productiva (dos o tres años), continuando la depredación en la medida en que agotan las tierras.

Los casos referidos a manera de ejemplos, ilustran el derroche en el uso de los recursos naturales, así como el deterioro, en algunos casos irreparable, en el acervo de recursos del país. Las consecuencias de ello han sido el uso ineficiente de los bienes, deterioro ecológico (alteración de ciclos hidrológicos, erosión, por citar algunos) con sus respectivas secuelas económicas, así como el daño inherente a intercambiar consumo intensivo e irracional en el presente con cargo para futuras generaciones.

Los campesinos que trabajan superficies en común no son insensibles al incremento de los costos que les genera el uso inmoderado de los recursos. Esta externalidad generalmente propicia incentivos a cooperar cuando, debido a los niveles de explotación, los costos individuales se incrementan o se congestiona la explotación del recurso. En primer lugar, en esta externalidad (y este es el dilema o paradoja) todos resultan perjudicados; además, los ejidatarios conforman un grupo de tamaño moderado, lo que facilita avances en la consecución de la cooperación⁶⁰. Por último, en el medio rural (comunidades con mayor cohesión social), y en particular entre los ejidatarios, existen fuertes incentivos a colaborar porque comparten derechos sobre la tierra y son interdependientes en su desarrollo social y económico, es decir, se participa en relaciones reiteradas. Por lo general hay iniciativas para regular la explotación, que son objeto de discusión en el seno de las asambleas.

En una reciente investigación se analizó esta problemática en pequeñas comunidades en el mundo. Elinor Ostrom formuló el planteamiento de "cómo un grupo de sujetos que están en una situación de interdependencia pueden organizarse y gobernarse a sí mismos para obtener el disfrute continuo de beneficios cuando todos enfrentan tentaciones de abusar (*free rider*) o bien actuar de manera oportunista"⁶¹. Después de revisar la experiencia internacional, establece cinco aspectos que permiten lograr la cooperación: 1) definir derechos de propiedad; 2) especificar los atributos o contenido de los bienes de disposición común; 3) designar responsables por ellos mismos; 4) implantar acciones de control o monitoreo y; 5) establecer penas graduales para las infracciones detectadas. Es decir, la misma comunidad puede establecer las reglas del juego en favor de la internalización (aceptación) de las normas por parte de los miembros de la comunidad.

⁶⁰ Hardin, Russell, *Collective Action*, Johns Hopkins University Press, Maryland, E.U., 1982.

⁶¹ Ostrom, Elinor, *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990, p. 29.

Sin embargo, Ostrom señala claramente que existen acuerdos frágiles cuando las autoridades nacionales no reconocen la existencia de las normas locales ni la autonomía de las comunidades que ya han desarrollado normas y patrones de reciprocidad. "En aquellas áreas en las que los gobiernos nacionales no respetan los derechos de propiedad que los poseionarios locales han desarrollado por sí mismos... los costos de exclusión pueden resultar muy altos"⁶². El estudio privilegia la solución local sobre las propuestas de dirección empresarial o de intervención estatal, para lograr la organización de la explotación de bienes comunes. De hecho la mayor parte de los fracasos que expone se deben a la intervención de la autoridad central en contra de los sistemas de conservación locales.

Entre las características del marco institucional anterior se encontraba la intervención omnipresente del Estado como mecanismo de tutela de los ejidatarios y comuneros. Esta presencia del Estado llegaba al seno mismo de la comunidad, al someter las decisiones de la asamblea general a procedimientos de validación a cargo de autoridades administrativas del gobierno central⁶³. En lo que corresponde al uso de los recursos explotados en común, los criterios eran impuestos desde el centro⁶⁴. Si bien se sujetaba el aprovechamiento de los recursos a lo señalado por la asamblea, la coacción no se podía aplicar de acuerdo a las normas acordadas por el núcleo de población; la instancia de monitoreo estaba fuera de la comunidad, teniendo que someter las violaciones a las instancias de justicia agraria.

Otra consecuencia de esta centralización política y administrativa que daba preeminencia a los dictámenes burocráticos sobre las soluciones locales, fue que

⁶² *Ibidem*, p. 205.

⁶³ LFRA, art. 139: "Cuando se resuelva la explotación colectiva, la asamblea deberá dictar las disposiciones relativas a la forma como los ejidatarios deben trabajar y participar en la explotación de todos los recursos del ejido, acuerdos que deberán ser aprobados por la Secretaría de la Reforma Agraria..."

entre el núcleo y su asamblea y las esferas burocráticas estaba el Comisariado ejidal. En todas las organizaciones como una empresa, un sindicato, o en este caso, un ejido, resulta muy costoso que para cada determinación o paso se convoque y se negocie con cada uno de los miembros. Por ello, tiende a formarse una administración que recibe directrices generales de la asamblea y es responsable ante ella. Eso sucede en todas las corporaciones, pues permite mayor eficiencia, flexibilidad y capacidad de respuesta. Sin embargo, mientras en el derecho privado han surgido figuras como la responsabilidad limitada de los socios⁶⁵ y la creación de instrumentos de fiscalización, en el ejido los acuerdos tomados o las acciones del comisariado involucraban y obligaban a todos los miembros⁶⁶, y los mecanismos de monitoreo como podría ser el consejo de vigilancia, generalmente no operaban eficazmente.

El comisariado ejidal fortalecía su posición por ser el medio por el que las autoridades gubernamentales suministraban los apoyos oficiales; esto provocó que aparecieran en los ejidos grupos dominantes que se apoderaban de la dirección del núcleo, y utilizaban recursos indebidamente, estableciendo redes de complicidad al interior y exterior de la comunidad. En muchos ejidos la asamblea (que legalmente debía celebrarse por lo menos una vez al mes), raramente era convocada. Un estudio señala al respecto que "... en realidad, en muchas comunidades que están profundamente divididas y en las que existen facciones o dominación por un cacique, las asambleas se efectúan rara vez..."⁶⁷

⁶⁴LFRA, art. 132: "La Secretaría de la Reforma Agraria dictará las normas para la organización de los ejidos, de los nuevos centros de población y de los núcleos que de hecho o por derecho guarden estado comunal."

⁶⁵ Demsetz, Harold, "Towards a Theory of Property Rights" en *American Economic Review*, LVIII, 2 de mayo de 1967.

⁶⁶ Un caso frecuente es el de préstamos comprometidos por el núcleo que no eran pagados, quedando los miembros del ejido inhabilitados para solicitar nuevamente algún empréstito.

⁶⁷ De Walt, Billie R., and Martha W. Rees, with Arthur D. Murphy, *The End of the Agrarian Reform in Mexico: Past Lessons, Future Prospects*, Center for U.S. - Mexican studies, University of California, San Diego, USA, 1994, p. 18. Aquí mismo se citan varias investigaciones que señalan la celebración de cuatro o seis asambleas al año en los ejidos estudiados.

Esta paradoja entre la necesidad de disminuir costos mediante la constitución de órganos de dirección y el problema de controlarlos y vigilar que su desempeño se dé en el sentido del interés del grupo no fue afrontada por el marco normativo e institucional del agro. Refiriéndose a la empresa se ha dicho que "es la organización lo que origina el dominio de los elegidos sobre los electores o de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores..."⁶⁸; esta apreciación resultaba de mayor contundencia en el caso de la vida ejidal, pues las minorías no encontraban en la legislación agraria mecanismos eficaces que hicieran contrapeso a las medidas de dirección consideradas erróneas, aunado a un escenario caracterizado por un bajo nivel educativo de la población y amenazas creíbles, por parte de los dirigentes de excluir a los inconformes de los apoyos y beneficios de que eran intermediarios (si no es que hasta de coacción violenta).

La asamblea dejó de ser el instrumento de deliberación entre los miembros de la comunidad y en el mandante originario y legítimo de la dirección del núcleo. Por ello las asambleas ordinarias eran escasas o intrascendentes y las extraordinarias, en las que se ventilaban asuntos de la mayor importancia se celebraban generalmente en segunda convocatoria, "... con el apercibimiento [advertencia] de que la asamblea se celebrará con el número de ejidatarios que concurran y de que los acuerdos que se tomen serán obligatorios aun para los ausentes. La misma obligatoriedad tendrá para quienes se retiren de una asamblea" (art. 32, LFRA). Así, la apatía de los ejidatarios tan denunciada por las autoridades y estudiosos del ámbito agrario tenía fundamento en que se percibía la inutilidad de participar en un órgano que en los hechos sólo era utilizado para legitimar las actuaciones del grupo directivo. Como señala Lois Stanford "... los ejidatarios resisten pasivamente la corrupción en sus ejidos ausentándose de las asambleas"⁶⁹.

⁶⁸ Robert Michels citado por Oliver Williamson, "La lógica de la organización económica", en *La naturaleza de la empresa: orígenes, evolución y desarrollo*, Williamson, Oliver E y Sidney G. Winter (compiladores), Fondo de Cultura Económica, Trad. de Eduardo L. Suárez, México, 1996, p.155.

⁶⁹ Citado por De Walt, Billie R., y Martha W. Rees, con Arthur D. Murphy, *The End of the Agrarian Reform in Mexico... Op. Cit.* p. 18.

Sobre la decisión de los interesados y principales afectados por las decisiones, estaba el conjunto de incentivos y directrices impuestos, en primera instancia, por el comisariado y, por encima de apreciaciones locales, las políticas impuestas por el Estado. Los incentivos de las normas y las políticas lejos de propiciar la integración social e inducir conductas cooperativas, confrontaban a los miembros de la comunidad y cerraban los cauces legales a la inconformidad. Refiriéndose al ejido colectivo, Salomon Eckstein señala: "Cuando la actitud política se volvió desfavorable hacia el sistema, la conducta antisocial aumentó dentro de la sociedad colectiva"⁷⁰.

Las normas que la costumbre o las necesidades reales imponían en las comunidades no tenían respaldo legal e incluso eran sancionadas por las autoridades del gobierno central, por lo que la situación de equilibrio en el uso de recursos era muy frágil. Los arreglos y la coacción comunitarias (que como se ha expuesto tienen comprobada eficacia en estos casos) fueron unilateral y absolutamente sustituidos por reglas e incentivos inoperantes sustentados en sanciones improbables que debían ser aplicadas por autoridades lejanas. El desacato abusivo y oportunista se generalizó por encima de los intentos de las comunidades para explotar racionalmente sus recursos. Debe anotarse que algunas comunidades (sobre todo en el estado de Oaxaca), con base en su cohesión social y respeto a las tradiciones comunitarias, presentaron excepcional resistencia y pudieron sostener sus acuerdos locales frente a los incentivos externos.

Los acuerdos tomados por ejidatarios y comuneros, incluso entre sí, carecían de validez, tenían que ser supervisados y aprobados por la burocracia agraria con la incertidumbre y tardanza característica de los trámites oficiales. La conciliación sólo se aplicaba en casos muy específicos como los conflictos por límites. Toda

⁷⁰ *Op. Cit.* p. 490.

acción no contemplada en la ley estaba viciada de nulidad, y sin embargo, existían vacíos y contradicciones en las disposiciones.

La legislación no sólo no facilitaba la reducción del uso irracional de los recursos, sino que inducía a ello con las distorsiones a las decisiones locales que ya hemos comentado y con algunas válvulas de escape para la demanda de tierra. Por ejemplo, se contemplaba el parcelamiento adicional "... cuando ya existe un parcelamiento anterior y posteriormente se abren tierras al cultivo de las reservadas para montes y pastos de uso comunal, para distribuirse entre nuevos campesinos"⁷¹. De esta forma se sentaban los incentivos para la deforestación (para convertir el bosque en áreas de monte o pasto) y para la ocupación oportunista de áreas de uso común.

Otra manifestación de la forma en la que la indefinición de los derechos de propiedad incide en el uso irracional de los recursos naturales, así como la situación de incertidumbre que incentiva a intensificar la explotación en el corto plazo, se da en el caso de los pequeños propietarios. Al referirnos a las economías de escala se mencionó que muchos de estos productores no incrementaban el uso de factores como el capital, por la incertidumbre en la tenencia de la tierra, debida a la permanente amenaza del reparto agrario. De hecho millones de hectáreas estaban pendientes de resolución de expediente dotatorio. De esta forma, el pequeño propietario no sólo no invertía en su tierra sino que explotaba sus recursos lo más intensivamente posible. Cada cosecha, cada tala, cada temporada de recolección o pesca, podría ser la última.

Incluso en caso de resolverse el expediente en cuestión, no se podía considerar asegurada la posesión de la pequeña propiedad. Un análisis de la legislación vigente hasta 1992 señala: "...es posible reiniciar indefinidamente expedientes de tierras aunque sobre ellos haya recaído resolución presidencial; vuelve a

⁷¹ Chávez Padrón, Martha, *El proceso social agrario y sus procedimientos*, Porrúa, México, 1986, p. 290.

estudiarse así la procedencia de la afectación sin que queden excluidas las pequeñas propiedades reconocidas en los expedientes ya resueltos. El propietario se haya sumido, en consecuencia, en la inseguridad del litigio constante"⁷².

Similar incentivo tenían los campesinos solicitantes que habían recibido provisionalmente la tierra; incluso algunos núcleos tenían una resolución adversa y permanecían ocupando los predios sin que la sentencia que negaba la dotación se ejecutara. Con mayor razón los campesinos movilizados que invadían tierras explotaban los recursos sin moderación.

Los recursos de los terrenos baldíos y nacionales siguen siendo saqueados sin consideración, mediante talas clandestinas, tráfico de especies animales en vías de extinción, tomas de agua ilegales, entre otros. No obstante sus altos gastos de monitoreo, la Federación ha fracasado sistemáticamente en la detección y combate de este tipo de ilícitos.

Estas modalidades de uso irracional de recursos naturales se originaban fundamentalmente por el marco jurídico e institucional que regía las actividades del campo. Diversos estudios coinciden en que esta sobreexplotación de recursos se debe a "... que las regulaciones no definen los derechos de propiedad o bien los definen de manera insuficiente, lo que ocasiona ineficiencia, ya que afecta los incentivos para trabajar, para transferir recursos y para mantener y mejorar dichos recursos"⁷³.

Incertidumbre y desigualdad en el campo

El marco institucional del agro vigente hasta 1992 no definía correctamente los derechos de propiedad sobre los recursos del campo e introducía en la vida rural

⁷² Hinojosa Ortiz, José, *El ejido en México: un análisis jurídico*, CEHAM, México, p. 181.

⁷³ Roemer, Andrés, *Introducción al análisis económico del derecho*, ITAM, SMGE, FCE, México, 1994, p. 49.

distorsiones que se manifestaban en el incremento en los costos de transacción de los campesinos. Después de 1917, fecha en la que el texto constitucional reconoció el derecho de los campesinos a ser restituidos y dotados de tierra en cantidades suficientes, se estableció una regulación que otorgaba a la autoridad numerosas y amplias facultades para poder efectuar de manera efectiva y oportuna la misión redistributiva que el Constituyente confiaba al Estado mexicano. Sin embargo, una vez que la intensidad del reparto disminuyó cualitativa y cuantitativamente, aproximadamente en 1940, los instrumentos discrecionales e interventores del Estado no cesaron.

Por más de 50 años, la legislación omnipresente y tutelar no tuvo variación significativa. Dos generaciones de pequeños propietarios vieron amenazadas sus tierras y dos generaciones de jornaleros solicitantes vivieron con la expectativa de recibirlas. La obsolescencia fue la consecuencia natural para un marco normativo que se resistió a cambiar. La discrecionalidad de la reforma agraria revolucionaria se convirtió en burocratismo autoritario. La legislación que había sido diseñada para alcanzar la justicia social se transformó en la principal causa de incertidumbre, rezago y miseria.

El régimen jurídico de la propiedad social de la tierra (ejidal y comunal) establecía dos restricciones fundamentales: en primer lugar, la indefinición en los derechos de propiedad para la tierra de uso común, que no permitía excluir a quien no cooperara en la explotación y conservación de los recursos, y, en segundo término, la restricción de no poder disponer de los recursos, es decir no se podía dar en garantía o transferir, total o parcialmente, la propiedad de la tierra. Esto limitó la capacidad productiva de los campesinos (obtención de crédito e incremento de las superficies de explotación) y el que pudieran negociar y realizar transacciones para llegar a acuerdos eficientes. Como se indicó es más eficiente y deseable el arreglo al que llegan bilateral o, en su caso, multilateralmente los particulares al negociar entre sí (Coase), que los acuerdos impuestos por el Estado que en ocasiones son contraproducentes (Pigou); pero para negociar debe

tenerse disposición sobre los derechos. Esta rigidez legal aisló y asfixió a los ejidatarios y comuneros.

Otras de las causas de esa constante del campo mexicano que es la incertidumbre⁷⁴, fueron las ya referidas facultades discrecionales de la autoridad; la existencia de disposiciones confusas o contradictorias; los pocos medios de defensa para los gobernados ante la actividad estatal, así como la proliferación de entidades burocráticas que hacían impredecible el sentido de la actuación gubernamental. Los numerosos procedimientos y trámites administrativos eran lentos y complicados. Los contrapesos y el monitoreo de la acción de los burócratas del campo eran poco efectivos.

Además, los procedimientos estaban politizados. Incluso la impartición de justicia que estaba adscrita a dependencias de los poderes ejecutivo federal y de los estados. Las 99 acciones previstas en la Ley Federal de la Reforma Agraria se ejercían penosamente. Un estudio sobre el desarrollo agrario señala al respecto: "La multiplicidad de autoridades responsables del trámite de las diferentes acciones, ha significado que un mismo procedimiento se desahogue de diversas maneras dependiendo de la entidad federativa donde se origina o de las características del responsable de la actividad agraria en el ámbito federal o del tipo de acciones y de la forma que dio origen a la solicitud"⁷⁵.

Podemos destacar tres perniciosos efectos económicos de la incertidumbre: 1) los agentes no pueden predecir los acontecimientos por lo que no pueden realizar planeación de largo plazo; 2) incentiva conductas no cooperativas, y 3) es regresiva en virtud de que los principales afectados por las asimetrías derivadas de la incertidumbre son los grupos de la población de menores recursos.

⁷⁴ En este apartado nos referimos a la incertidumbre y riesgos derivados del marco institucional; sin embargo, debe hacerse mención de que, además, la producción agropecuaria es una actividad riesgosa, tanto por aspectos climáticos e hidrológicos. Estos factores económicos, físicos e institucionales complican la situación de los productores en su desempeño y toma de decisiones.

En economía, las condiciones de riesgo tienen un fuerte impacto en virtud de que existe la probabilidad de que las cosas no salgan como se desea, por lo que los agentes disminuirán su participación en actividades inseguras, o tendrán que ser compensados con altos rendimientos por correr riesgos. La situación bajo incertidumbre es peor, pues no se saben las probabilidades de éxito o fracaso, simplemente se desconoce la causa o el efecto de los acontecimientos.

Jon Elster subraya la importancia de dos conceptos de orden social: conductas estables regulares y predecibles por una parte, y conductas cooperativas por la otra⁷⁶. Ninguno de estos conceptos pueden presentarse en un medio incierto.

Cuando no tenemos certeza de los acontecimientos no es posible predecir el rumbo de los acontecimientos, por lo que resulta imposible proyectar y planear claramente en el largo plazo. De la misma forma, el costo de planear es muy alto y los pronósticos son inseguros, por lo que se tiende a obtener beneficios en el corto plazo. Esta es la explicación del uso inmoderado de los recursos del medio rural, con los efectos perniciosos ya descritos. Bajo incertidumbre toda proyección es azarosa y se opta por la conducta que reduzca al máximo las posibles pérdidas.

Por otra parte, la incertidumbre obstaculiza la cooperación social, pues al desconocer cómo actuarán la autoridad y el resto de los individuos, cada persona buscará sacar el mejor provecho sin depender de lo que hagan los demás. Y como todos hacen el mismo razonamiento, todos actúan maximizando su propio interés; no obstante que, si cooperaran, los beneficios serían mayores para todos (nuevamente se trata del denominado "dilema del prisionero").

⁷⁵ Zaragoza, José Luis y Ruth Macías, *El desarrollo agrario de México y su marco jurídico*, Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, México, 1980, p. 604.

⁷⁶ Elster, John, *El cemento de la sociedad: las paradojas del orden social*, Trad. Alberto L. Bixio, Gedisa, 2a. ed., España, 1992, p. 13.

Como no existen cauces formales, o bien éstos no resultan eficaces y ciertos, los sujetos buscan otros mecanismos para realizar su actividad con mayor certeza o bien con beneficios de corto plazo. Existe mayor certeza corrompiendo a un funcionario, que esperando a que la maquinaria burocrática por sí misma realice efectiva y oportunamente el trámite solicitado. Se prefiere llegar a un acuerdo desventajoso que esperar la lenta e incierta actuación de las instituciones de impartición de justicia agraria.

Ante la obsolescencia de las normas formales, surgen instituciones informales que se adaptan mejor a la necesidad de certeza de los agentes. Así, la transmisión fraudulenta, la renta, la aparcería, la cesión de derechos y muchos instrumentos más, que estaban prohibidos por la legislación, surgían como formas más flexibles de enfrentar la realidad agraria. Muchos de estos actos eran legalmente nulos y representaban un riesgo para los campesinos infractores; sin embargo, como hemos señalado, el riesgo es preferible a la incertidumbre. A pesar de la camisa de fuerza de una legislación caduca, se generaron espontáneamente instrumentos alternativos para disminuir la inseguridad. La realidad siempre se sale con la suya.

Por último, habrá que hacer referencia a los efectos regresivos de la incertidumbre. Por regresivo (volver a atrás) se entiende aquella política cuya repercusión guarda una relación inversa con el nivel de ingreso de los destinatarios. Esto es, que los efectos negativos de una medida recaen con mayor intensidad en los grupos más pobres de la población. La incertidumbre es regresiva porque genera asimetría en la información y en los costos de negociación en detrimento de los sectores de la población de menores ingresos.

Debido a las características del medio rural, con población dispersa a lo largo de grandes extensiones y marginada de medios de comunicación (sobre todo los más pobres que viven en las zonas poco accesibles), los campesinos enfrentan mayores costos de información que los habitantes de las ciudades. North y

Thomas mencionan que "con toda probabilidad, el costo de la difusión de la información del mercado es proporcional a la distancia..."⁷⁷.

La incertidumbre es ante todo un problema de ignorancia, de falta de información. Si queremos actuar con mayores niveles de certeza, requerimos conocer mejor las condiciones, y esa información cuesta. Por eso aquellos sectores de la población con mejores ingresos podrán desempeñarse con más certidumbre. Un individuo de ingresos altos, podrá asesorarse por profesionistas más capacitados, tendrá acceso directo a funcionarios medios y altos, y tendrá mayor probabilidad de allegarse información privilegiada. En este sentido Anthony Downs ha señalado: "...en toda sociedad caracterizada por una amplia división del trabajo y por la existencia de incertidumbre, el coste de la información será necesariamente diferente para los distintos ciudadanos"⁷⁸.

La incertidumbre también genera diversos costos de negociación para los individuos. Quien actúe con menor información, tendrá altos costos para negociar y será más propenso a elegir alternativas o acuerdos desventajosos (selección adversa), tendrá mayores limitaciones para supervisar y vigilar el cumplimiento de los acuerdos (riesgo moral⁷⁹), así como para proteger sus derechos y hacer cumplir forzosamente lo contratado.

Así, los grupos de mayores ingresos tendrán menores costos para negociar y tomar acuerdos. En el caso de la legislación agraria anterior a 1992, la rigidez a que era sometido el ejidatario y el comunero le imponían altos costos de negociación. Por ejemplo, arrendar una parcela era contrario a la ley por lo que el

⁷⁷ North, Douglas y Robert P. Thomas, *El nacimiento del mundo... Op. Cit.* p.151.

⁷⁸ Downs, Anthony, *Teoría económica de la democracia*, Trad. Luis Adolfo Martín, Aguilar, España, 1973, p. 254.

⁷⁹ Por riesgo moral se entiende una conducta ineficiente respecto de los propósitos de un convenio. Se trata de un problema de información en el que una de las partes no puede supervisar todas y cada una de las acciones de la otra, por lo que el individuo que no cumple el contrato actúa de acuerdo a sus propios intereses y no conforme a la maximización de lo acordado. Un ejemplo tradicional es la persona asegurada, que tras el contrato asume conductas más arriesgadas de las

ejidatario no estaba en condiciones de exigir el precio real del usufructo de su tierra. Del mismo modo cuando la ciudad se desbordaba hacia tierras ejidales, los poseesionarios no podían beneficiarse de la plusvalía de sus terrenos, generalmente eran invadidos o malbaratados a intermediarios.

De esta forma, se ha hecho un recuento de la estructura de incentivos imperante en el campo mexicano dentro del marco institucional anterior a 1992. Este análisis económico del diagnóstico agropecuario demuestra las anomalías productivas que de él se derivaron.

La propuesta de modernización del campo reconoció como un paso indispensable la transformación legal. Uno de los funcionarios del ámbito agropecuario al momento de la reforma consideraba que "... la normatividad que da claridad, seguridad y libertad conduce a una actividad económica más dinámica y a la prosperidad social"⁸⁰. En capítulos siguientes describiremos los incentivos que pretendió plantear la nueva legislación y evaluaremos su impacto en la realidad agropecuaria.

que realizaba antes de comprar el seguro (si la empresa aseguradora hubiese conocido que el individuo tenía tal conducta o modificaría su comportamiento habría exigido una prima mayor).

⁸⁰ *Nueva legislación de tierras, bosques y aguas*, Luis Téllez (coord.), Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 7.

III. NUEVAS REGLAS DEL JUEGO PARA EL CAMPO

“[Los juristas] se han ocupado básicamente de los problemas que ofrece un sistema legal desde la perspectiva de la dialéctica entre justicia y seguridad jurídica, mientras que han sido muy poco sensibles al análisis de los problemas jurídicos desde el punto de vista de las consecuencias de los costes y de la eficiencia.

“... a veces han acudido a los preámbulos de las leyes, a las intenciones del legislador o a la voluntad de la ley para adecuar la norma a la realidad social con base en el principio de la racionalidad del legislador. Pero obsérvese que todo ello se hace con base en buenas intuiciones pero poco seguras y reiterables”.

Albert Calsamiglia⁸¹

Pretendiendo mejorar la situación en el campo, el gobierno presentó su Programa de Modernización del Sector Agropecuario y Forestal 1988-1994. Entre otras medidas de reforma económica⁸², se planteó la modificación del artículo 27 constitucional. La reforma constitucional se publicó en enero de 1992. Al siguiente mes se promulgó su disposición reglamentaria, la Ley Agraria.

En este capítulo se describirá el contenido de la reforma constitucional y las disposiciones de la nueva legislación de la materia, destacando los incentivos que buscó establecer y cómo podrían repercutir en la estructura de costos que enfrentan los individuos en sus transacciones agrarias. Por último, se verá de qué forma afectó la crisis económica 1994 – 1995 los supuestos de la reforma y su instrumentación.

REFORMAS AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL Y NUEVA LEY AGRARIA

La modificación constitucional fue sustancial. Se adicionaron diversas disposiciones, se modificaron otras, y se derogaron seis fracciones (X-XIV y XVI).

⁸¹ "Justicia, eficiencia y optimización de la legislación", en *Racionalidad y eficiencia del derecho*, Fontamara, México, 1993. pp. 29-90, pp. 59 y 70 respectivamente.

⁸² El Programa contempló cinco líneas de acción: desarrollo rural integral, adecuación del marco jurídico, canalización selectiva de recursos a productores de bajos ingresos, apoyos compatibles con estabilidad macroeconómica e integración gradual de la economía y reducción de distorsiones en las cadenas productivas. *Cfr.* Téllez, *La modernización del sector agropecuario y forestal*,

Las principales transformaciones pueden agruparse en cuatro rubros:

1. Fin del reparto agrario. La reforma suprimió la última parte del tercer párrafo del artículo 27 que prescribía: "Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas...". Por otra parte, fueron derogadas las fracciones X a la XIV y XVI, en las que se preveían el procedimiento de dotación, así como las autoridades administrativas que participaban en la integración de los expedientes agrarios. De la misma forma, se suprimió la fracción XV que hacía referencia a la posición de la pequeña propiedad frente al reparto.

2. Se otorga a las sociedades mercantiles por acciones la posibilidad de tener tierras dedicadas a actividades agrícolas. Se mantiene la prohibición de los latifundios. Para los efectos de esta prohibición, se consideran latifundios los terrenos rústicos que excedan los límites fijados por la Constitución y la legislación agraria derivada de ella. A la pequeña propiedad se le siguen reconociendo los límites de 100 ha. de riego y sus equivalencias de acuerdo a la clase de tierra de que se trate (fr. XV). La transformación consiste en una adición a la fracción cuarta que permite a las sociedades mercantiles tener tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales hasta 25 veces el límite señalado para la pequeña propiedad, siempre y cuando cada uno de sus socios no exceda los límites que corresponden a un pequeño propietario.

No existe disposición que establezca límite de extensión para los ejidos; pero cada ejidatario en lo particular no podrá ser titular, dentro de un mismo ejido, de derechos parcelarios sobre más de 5% de las tierras ejidales ni superior al límite de la pequeña propiedad (Fr. VII)⁸³.

Colección: una visión de la modernización de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 11-12.

⁸³ De esta forma la única posibilidad legal que permitiría la ilimitada acumulación

Cuando se rebasa el límite legal, se obliga a fraccionar y vender los excedentes en el término de un año. De no ser enajenados por sus propietarios en ese término, la autoridad procederá a realizar su venta pública, otorgando a los estados la facultad de establecer los procedimientos respectivos (Fr. XVII). Esta disposición admite una excepción: la fracción XV reconoce que los predios en los que el dueño o poseedor realice mejoras seguirán siendo considerados como pequeña propiedad, aunque debido a dichas obras se rebasen los límites previstos para determinada clase de tierra.

3. Se reconoce personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal. El nuevo texto de la fracción VII del artículo 27 constitucional establece que "Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra...". Es decir, se dota a los núcleos de población de autonomía para actuar como personas morales y se les considera como propietarios de la tierra recibida. El texto anterior hacía referencia a que los núcleos tenían "... capacidad para disfrutar en común..." de sus recursos, esto es, sólo usufructuaban la tierra sin tener dominio pleno sobre ella.

Se establece que se respetará y fortalecerá la vida comunitaria, que la ley protegerá los terrenos de asentamiento humano, así como la regulación del aprovechamiento de los recursos de uso común. Se incorpora al texto constitucional el reconocimiento de la asamblea como órgano supremo del núcleo de población y al Comisariado como órgano de representación electo democráticamente.

4. Se prevé que ejidatarios y comuneros podrán asociarse con el Estado o con terceros, así como la posibilidad de transmitir derechos parcelarios y, en su caso,

de tierra, es la que podría darse a través de un ejido de explotación colectiva o con superficie de uso común, pues la limitación corresponde a la tierra ejidal bajo título individual; mas no establece restricción al núcleo de población.

obtener el dominio pleno sobre su parcela. La propia fracción VII consigna en su cuarto párrafo estas nuevas alternativas para los ejidatarios y comuneros. Se señala que la ley reglamentaria normaría el ejercicio de los derechos sobre la tierra, así como el establecimiento de los procedimientos que permitirían acceder a las nuevas modalidades de aprovechamiento y asociación que plantea la reforma constitucional, supeditando los incentivos legales al respeto de la voluntad de los campesinos.

5. Se establece la materia agraria como competencia federal y se determina la creación de tribunales autónomos y de plena jurisdicción, así como el establecimiento de un órgano de procuración de justicia agraria (Fr. XIX). Al ser derogadas las disposiciones que restringían el acceso de los afectados por acciones de las dependencias agrarias al juicio de amparo, ahora todos los actos de autoridad realizados en el medio rural son revisables por los tribunales federales a solicitud de los afectados.

La ley que reglamenta en el ámbito agrario las disposiciones del artículo 27 constitucional es la Ley Agraria, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, de cuyos alcances nos ocuparemos en el siguiente apartado.

LAS INTENCIONES DE LAS NUEVAS REGLAS

La Constitución establece en la fracción XX, del propio artículo 27, que "El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas

de interés público". Definitivamente la realidad del campo es muy distante de la proyección del constituyente. Este precepto establece el criterio para evaluar la dirección y eficiencia de las transformaciones y los efectos de la nueva legislación agraria. Es decir, independientemente de las intenciones, la reforma debe juzgarse de acuerdo a la coincidencia o distanciamiento entre las metas de la fracción XX del artículo 27 y la realidad agropecuaria.

Las modificaciones jurídico-institucionales de 1992 buscaron dar respuesta a la crisis del campo, y formularon instrumentos que, de acuerdo con los promotores de la reforma, tienen el propósito de revertir el deterioro y estancamiento del agro mexicano. Para Félix Vélez "Las reformas al artículo 27 constitucional y la formulación de la nueva Ley Agraria, tuvieron como objetivos: 1) alentar la capitalización del campo; 2) introducir relaciones de libre mercado en el agro; 3) expulsar a la burocracia de la vida ejidal; y 4) lograr mayor eficiencia en la producción"⁸⁴.

En el capítulo anterior se enfatizó la trascendencia de las instituciones en el desempeño económico de una sociedad. La eficiencia en el seno de una sociedad se deriva de los costos de producción que enfrentan los agentes de acuerdo a las instituciones existentes y la tecnología empleada. Los costos de producción se componen no sólo del gasto realizado en las materias primas y procesos requeridos para la generación de un bien o servicio (costo de transformación), sino también de cuánto debemos pagar por participar en el mercado informándonos sobre los posibles compradores, negociando los términos de los acuerdos y ejecutando coactivamente los contratos (costos de transacción).

Las instituciones legales, bajo este enfoque, deben orientarse por el propósito de disminuir los costos que enfrentan los agentes económicos al desarrollar sus actividades productivas. Con esta perspectiva, los partidarios de la reforma

⁸⁴ Vélez, Félix, "Los desafíos que enfrenta el campo en México", en *México a la hora del cambio*, Luis Rubio y Arturo Fernández, editores, Cal y Arena, pp. 135-159, México, p. 143.

buscaron establecer en la legislación incentivos y mecanismos que permitieran un mejor desempeño de la actividad agropecuaria.

En este apartado se describirán los principales instrumentos e instituciones jurídicas que aparecen en el marco normativo vigente en materia agraria, y la forma en que pretenden disminuir la incertidumbre y los costos de los productores del campo que, como referimos al analizar el diagnóstico, representan una fuente de constantes distorsiones e ineficiencias.

La diferenciación entre los costos de información, negociación y monitoreo es de gran utilidad para exponer la forma en que la nueva legislación pretende facilitar las transacciones en el campo; sin embargo, en el desempeño cotidiano de las organizaciones y de los individuos, es difícil aislar los efectos en la disminución de determinados costos. Por ejemplo, la existencia de un procedimiento de justicia agraria menos complejo representa mayor certidumbre y acceso al marco institucional para los campesinos, además de dar información clara y sencilla, es decir, un mejor sistema de impartición de justicia representa una disminución tanto de costos de información como de costos de vigilancia o cumplimiento de las disposiciones legales.

Los distintos costos de transacción interactúan entre sí, reforzándose o atenuándose mutuamente. Una sociedad con bajos costos de hacer cumplir los contratos facilita la información e implica menores costos de negociar; de la misma forma con información más accesible, será más fácil saber con quién y en qué términos negociar y se reducirá notablemente la posibilidad de incumplimiento. Por ello, el hecho de que se describan los incentivos y costos derivados del nuevo marco normativo en forma separada, se debe más al propósito de hacer más clara la exposición, que al hecho de considerar que en la realidad estos costos se asumen separada y aisladamente. Una vez hecha esta precisión se expondrán los propósitos institucionales de las transformaciones legales.

Más certeza: los costos de información

La información es determinante para que los individuos participen con certeza en la vida social. En la medida en que se dispone de información sobre las diversas alternativas existentes y sobre las condiciones y duración de los procedimientos se pueden realizar prospecciones, tomar una decisión o llegar a un acuerdo satisfactorio.

Los costos de información tienen particular importancia debido a que determinan las expectativas y el grado de confianza entre los individuos que buscan llegar a un acuerdo. Muchos de los problemas y costos que enfrentan los participantes en los mercados económicos se derivan de la carencia de información (incertidumbre), o bien de inequidad en su disposición (asimetría). Así, se pueden generar falsas expectativas y acordar con la persona equivocada ya sea porque no reúne las condiciones o capacidades deseadas (selección adversa) o bien, por que al no poder vigilar en todo momento su actuación durante la vigencia del contrato no se desempeñe de acuerdo a lo pactado, llegando a resultados muy por debajo de lo esperado (riesgo moral).

Por ello, resulta fundamental que los productores del campo dispongan de información suficiente y clara sobre las alternativas y el marco institucional existente en materia agraria. Si el productor conoce y puede hacer realidad las alternativas elgales, el cambio legislativo podría contribuir a llevar certidumbre al agro.

La Ley Agraria (LA) de 1992 pretende reducir costos de información comenzando por su extensión. La nueva ley contiene 200 artículos frente a los 480 de su antecesora, la Ley Federal de la Reforma Agraria (LFRA). Por ejemplo, establece sólo un procedimiento ordinario y tres especiales frente a los numerosos y complicados procedimientos establecidos en la legislación anterior. Es decir, el

que la ley sea clara y establezca criterios sencillos busca disminuir los costos de informarse sobre las alternativas jurídicamente viables.

Por otra parte, "para el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivados de la aplicación de esta ley..." (art. 148, LA), se ha creado el Registro Agrario Nacional (RAN), como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA). Esta dependencia es muy importante en cuanto a la información disponible para los productores del campo. La nueva legislación otorga el carácter de órgano desconcentrado (antes era una dirección general dentro de la SRA), porque se considera una figura jurídica que brinda autonomía técnica tan necesaria para el cumplimiento efectivo de muchas de las atribuciones especializadas del RAN.

Además se le da el carácter de registro público, es decir, "cualquier persona podrá obtener información sobre sus asientos e inscripciones y obtener a su costa las copias que solicite" (art. 151, LA); anteriormente, el carácter público del registro era parcial, pues no en todos los casos se podía obtener información de todas las inscripciones (art. 445, LFRA). Se ratifica que las constancias emitidas por el RAN constituyen prueba plena dentro o fuera de juicio (art. 150, LA). Para el mejor cumplimiento de sus funciones el RAN se coordina y recibe información de autoridades de los tres niveles de gobierno (art. 154, LA).

Sin embargo, por más clara que sea una ley, su interpretación puede generar consideraciones erróneas o inciertas⁸⁵, sobre todo si consideramos que en la materia que nos ocupa, los destinatarios, los productores del campo, están poco familiarizados con los principios jurídicos que se desprenden de las disposiciones

⁸⁵ De hecho, de la lectura y aplicación de la nueva ley han surgido dudas e inquietudes, e incluso se han detectado vacíos y omisiones que pueden inducir a interpretaciones o aplicaciones controvertidas. En lo que se refiere a la impartición de justicia agraria, en 1993 a propuesta del Tribunal Superior Agrario, el ejecutivo inició un proyecto de reformas a la ley para ajustar disposiciones y corregir omisiones que, en la práctica, obstaculizaban el cumplimiento de los objetivos de la legislación agraria. Sobre comentarios y observaciones a la ley puede consultarse

legales. Por ello, se estableció la Procuraduría Agraria (PA) como un organismo descentralizado que cuenta con especialistas en materia agraria que en forma gratuita ayudan y asesoran a los productores y trabajadores rurales (Art. 136 frs. I y II LA)

Ya hemos señalado que la incertidumbre se produce por la carencia de información, por ello, las disposiciones que dan certeza sobre un particular disminuyen, sino es que anulan, costos de información. Uno de los lineamientos de la modificación constitucional en materia agraria fue "dar certidumbre jurídica en el campo"⁸⁶. Con esta intención se dio por terminado el reparto agrario, fuente de inseguridad para los propietarios y de incertidumbre para los solicitantes e inestabilidad para el medio rural en general. La LA contempla varias disposiciones que buscan dar certeza a los campesinos. Estos preceptos se mencionan a continuación.

El art. 48 de la LA brinda la posibilidad de que tierras ejidales (excepto las destinadas al asentamiento humano y las superficies de bosque o selva) poseídas ininterrumpidamente por cinco años por una persona, que aunque no sea el titular legal, actúa como si lo fuera de manera pública y pacífica (sin engaño o violencia y sin que sea requerido judicialmente por el legítimo poseedor), puede adquirir sobre esas tierras los mismos derechos que cualquier otro ejidatario. A esta figura se le denomina prescripción y procede de la regulación de la propiedad civil. Busca dar certidumbre a quien trabaja directamente la tierra abandonada y desatendida por su titular legal por más de cinco años.

Bajo la nueva legislación los solares son de propiedad plena de sus titulares, lo que brinda un patrimonio al campesino y su familia (art. 68). El art. 121 (en congruencia con la fr. XV del art. 27 constitucional) ampara los excedentes de los límites permitidos a la pequeña propiedad que se originen del cambio de calidad

el texto de Croda Musule, Héctor, *La nueva Ley Agraria y oportunidades de inversión en el campo mexicano*, Instituto de Propositiones Estratégicas A.C., México, 1992.

⁸⁶ Exposición de motivos de la iniciativa de decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Reformas constitucionales y modernidad nacional*,

del suelo debido a mejoras realizadas por los propietarios. Esta protección a mejoras era reconocida en el marco anterior, sin embargo, se requería contar previamente con certificado de inafectabilidad agraria, que en la práctica era de prolongada tramitación y de resultados inciertos.

La protección de la tierra: los costos de hacer cumplir las reglas

La eficacia de una ley se determina por su capacidad de inducir a los ciudadanos a su observancia y lograr que sus disposiciones sean acatadas cotidianamente, haciendo del incumplimiento una excepción. Son tres los principales instrumentos de una ley eficaz: procedimientos por los que los particulares pueden denunciar actos contrarios a la norma que les afecten; constitución de organismos fiscalizadores que detecten anomalías y sancionen a los infractores; y anulación de los actos que carezcan de los requisitos expresados en la propia ley, o bien, se hayan realizado en contra de lo establecido en ella.

La Ley Agraria contempla varios de esos instrumentos con el propósito de salvaguardar el cumplimiento de sus disposiciones. Uno de los instrumentos de eficacia de la ley es el establecimiento de instancias a las que los ciudadanos acudan para ventilar las controversias y éstas sean resueltas con apego al marco normativo. En su momento se hizo énfasis en la incertidumbre generada por la intervención de autoridades administrativas en la magistratura agraria y la politización de los procedimientos agrarios, por ello la creación de tribunales independientes significa la posibilidad de que surja un procedimiento jurisdiccional para resolver las controversias del campo a cargo de profesionales del derecho alejados de intereses políticos y sujetos a instancias superiores de revisión judicial. Lo que brinda mayor certidumbre sobre la calidad e imparcialidad de los servicios de impartición de justicia.

Leonel Pereznieta Castro (compilador), Porrúa-Cambio XXI, Fundación Mexicana, México, 1992, p. 163.

Pero no basta con disponer de tribunales para brindar a la sociedad costos accesibles de vigilancia. Además los tribunales deben de contar con una organización eficiente, disponiendo tanto de recursos humanos y materiales suficientes, como de una acertada distribución geográfica que corresponda a la demanda de servicios de justicia en materia agraria en las diversas regiones del país (lo que reduciría costos de desplazamiento). Actualmente existen 42 Tribunales Unitarios de Distrito como primera instancia para las controversias en materia agraria, y están bajo la revisión del Tribunal Superior Agrario.

Un elemento fundamental para la eficiente impartición de justicia es la existencia de un procedimiento accesible y expedito que permita no sólo obtener una sentencia justa, sino además, obtenerla en un tiempo razonable, que evite incertidumbre y gastos a los usuarios del servicio. Por ello, la legislación agraria busca simplificar el procedimiento ante los tribunales, mediante la compactación del procedimiento a una sola audiencia presidida por un magistrado. La oralidad en la mayor parte del proceso agrario pretende hacer accesible y sencillo el proceso a los campesinos.

Los costos de monitoreo y la certeza descansan en gran medida en el correcto desempeño de los tribunales y de sus funcionarios, así como de la aplicación real del procedimiento agrario para resolver las controversias de los campesinos.

Otra transformación que pretende dar a los sujetos agrarios instrumentos para la defensa de sus derechos es la supresión (al derogarse la fracción XIV del art. 27 constitucional) de las restricciones para acudir al juicio de amparo que imponía la anterior legislación a los pequeños propietarios.

Un organismo fiscalizador y de vigilancia de gran importancia es la Procuraduría Agraria (PA), a la que la nueva legislación da el carácter de organismo descentralizado con el objeto de facilitar el desarrollo autónomo de sus importantes funciones. La PA tiene entre sus funciones las de prevenir y denunciar

violaciones a la ley, denunciar incumplimientos de funcionarios y empleados; inspeccionar y vigilar; investigar y denunciar acaparamiento; y denunciar al Ministerio Público u otras autoridades delitos o infracciones (art. 136 frs. IV, VI, VII, VIII y X). Con estas funciones la PA recibe la responsabilidad de prevenir y detectar el incumplimiento de la ley, así como las irregularidades en el desempeño de las entidades que se desarrollan en el ámbito rural.

Particular apoyo debe la PA a los núcleos de población ejidales y comunales al asesorarles y vigilar que no se infrinja la ley al tomarse decisiones trascendentes en el interior de la asamblea. Un representante de la PA y un notario público deben asistir en las asambleas en las que se aborden temas como la adopción del dominio pleno, delimitación de áreas para el asentamiento humano, delimitación, uso y destino de tierras de uso común, terminación del régimen ejidal, entre otras.

La PA tiene el deber de prestar asesoría legal sobre las controversias entre campesinos, y puede aconsejarlos y patrocinarlos en los procedimientos que emprendan ante los tribunales agrarios. El efectivo cumplimiento de esta tarea, puede traducirse en mayor certeza y representa un ahorro en gastos de asesoría y representación para los productores rurales (art. 136 fr. IX y arts. 178 y 179 LA). También la ley le confiere el deber de servir como instancia de conciliación y arbitraje que contribuya a la resolución armónica de las controversias sin llegar a instancias jurisdiccionales.

Otro de los organismos en los que recaen funciones de monitoreo es el Registro Agrario Nacional (RAN), que es el órgano encargado del "control de la tenencia de la tierra" (art. 148 LA). El RAN, a través de una sección especial de sus inscripciones debe registrar las acciones "T"⁸⁷ para prevenir acumulaciones que

⁸⁷ Las denominadas "acciones serie T" son la parte del capital social que distingue a las sociedades mercantiles o civiles que tengan propiedad sobre tierras de uso agropecuario (art. 126, LA). Mediante el computo de estas acciones el RAN vigila que las sociedades y sus accionistas no sean propietarios de superficies superiores a las permitidas por la ley. Los tenedores de estas acciones tienen preferencia sobre los demás accionistas para recibir tierra en pago en caso de que la sociedad se liquide (arts. 127 y 128, LA).

rebasen el límite de la pequeña propiedad. En ese sentido, corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) ordenar a la sociedad que ha rebasado los límites establecidos por la ley que fraccione y venda sus excedentes (art. 132, LA).

Con el propósito de inducir el uso racional de los recursos naturales la ley en su art. 59 señala que serán nulas las asignaciones de parcelas en bosques o selvas tropicales. En ese mismo sentido el artículo 123 de la LA estimula la conversión de la pequeña propiedad ganadera en forestal.

Decidir con las nuevas reglas: los costos de negociar

La información y el monitoreo son fundamentales al momento de determinar los costos de negociar, pues cuando llegamos a un acuerdo lo hacemos con base en la información de que disponemos, y evaluando la posibilidad de vigilar y hacer cumplir el contrato a que lleguemos.

Douglass North señala que "Los costos [de transacción] consisten en los recursos necesarios para medir los atributos tanto legales como físicos que se están intercambiando, los costos de vigilar y hacer cumplir el acuerdo y un descuento por incertidumbre que refleja el grado de imperfección en la medición y el cumplimiento obligatorio de los términos del intercambio"⁸⁸. La información, la posibilidad de hacer cumplir y vigilar el desarrollo de los convenios y ese descuento por incertidumbre conforman el conjunto de señales en el que basan la estimación de la utilidad esperada de un intercambio y determinan los costos que están dispuestos a asumir para efectuar una operación. De esta forma, la negociación se da en el escenario construido por los costos de información y monitoreo.

Un elemento importante en la disminución de los costos que enfrentan los núcleos

de población ejidales y comunales es el hecho de que se les reconoce personalidad jurídica y patrimonio propio (art. 9, LA), lo que significa que podrán intervenir por sí mismos en la esfera institucional, sin necesidad de ser representados por organismos ajenos o, en ocasiones, permanecer marginados de ciertos ámbitos de la actividad agropecuaria. Por lo que se refiere a la titularidad sobre un patrimonio, con la disposición sobre sus derechos pueden acceder a servicios y ver incrementada su capacidad negociadora. El solo hecho de tener personalidad y disponer de derechos disminuye los costos de negociación porque se tienen elementos negociables o la posibilidad de otorgar garantías o contraprestaciones.

La nueva ley busca dar alternativas, particularmente a los ejidatarios y comuneros. Estas alternativas pueden constituir una importante ocasión de disminuir costos de negociación, pues al poder elegir entre varias opciones, se diversifican los riesgos y la actividad productiva. Cuando no se tienen alternativas, los costos de negociación se incrementan considerablemente, pues la contraparte sabe que no se tiene otra opción y que el costo de no llegar a un acuerdo es muy alto para la parte sin alternativas.

Anteriormente el marco normativo exigía que el campesino trabajara directamente la tierra. Si abandonaba su cultivo, perdía sus derechos agrarios. Si, por otra parte, cedía o transfería sus derechos sobre la parcela, actuaba al margen de la ley y era sancionado de la misma forma. De esta forma el ejidatario estaba "atado" a una tierra que no era plenamente suya (sólo tenía el derecho de usufructuarla). Esto generó que terceros se aprovecharan de la incertidumbre con que actuaban los ejidatarios. Siempre la tierra fue rentada por abajo de su valor real, debido a que se trataba de una operación ilícita. Sobre este particular podemos citar nuevamente a North: "mientras mayor sea la incertidumbre del comprador menor

⁸⁸ North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Trad. Agustín Bárcena, Col. Economía Contemporánea, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, *Op. Cit.* p. 86.

será el valor del bien"⁸⁹.

Este argumento fue puesto a consideración del constituyente permanente al argumentarse en la exposición de motivos de la iniciativa de modificación constitucional: "la realidad nos muestra que cada vez es más frecuente encontrar en el campo prácticas de usufructo parcelario y de renta, de asociaciones y aparcería, inclusive de venta de tierras ejidales que se llevan a cabo al margen de la ley... estas prácticas cotidianas y extendidas necesitan canalizarse constructivamente por la vía del derecho. Debemos hacerlo también porque, al no estar jurídicamente amparadas, disminuye el valor del ingreso que obtienen los campesinos por dichas operaciones y pierden en esos casos la defensa legal de sus intereses"⁹⁰.

La nueva legislación busca brindar al ejidatario la posibilidad de elegir entre diversas opciones (incluso la de seguir igual). Los que negocien con ellos sabrán que existen alternativas por lo que buscarán que su planteamiento sea el más atractivo y conveniente para los campesinos. Los ejidatarios podrían determinar el uso de su parcela que más les beneficiara, y el núcleo de población establecería la forma de distribuir y explotar los bienes en común.

El ejidatario tiene derechos de propiedad sobre su parcela y podría concederlos a otros ejidatarios o a terceros (por aparcería, asociación y arrendamiento); de la misma forma, podría aportar el usufructo de su tierra para la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles e, incluso, vender a otro ejidatario sin necesidad de autorización de la asamblea o de cualquier autoridad (arts. 45, 79 y 80, LA). Con esto el ejidatario tendría disposición sobre sus derechos individuales lo que le daría capacidad y poder de negociación para obtener beneficios de su patrimonio. Por otra parte, con la aprobación de la asamblea del ejido podría obtener el dominio pleno sobre su parcela (art. 23 fr. IX LA).

⁸⁹ *Ibidem*, p. 88

⁹⁰ "Exposición de motivos de la iniciativa de decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Reformas constitucionales y... Op. Cit.* p.161.

El núcleo de población también tiene muchas alternativas para utilizar los bienes y recursos que tiene en común. Puede adoptar o concluir la explotación colectiva; pueden aportar tierras de uso común a una sociedad en los términos de los arts. 23 fr. IX, 73-75 y 125-133 de la LA; está facultado para delimitar, asignar y determinar el destino de las tierras de uso común así como su régimen de explotación (arts. 23 fr. X y del 56 al 62 LA); puede acordar la división o fusión del ejido (art. 23 fr. XI LA); puede dar por terminado el régimen ejidal, previo dictamen de la PA (art. 23 fr. XII LA), o bien convertir el régimen ejidal a comunal (art. 23 fr. XIII LA); y puede aprobar la realización de contratos y convenios que tengan por objeto el uso y disfrute de las tierras de uso común por terceros (art. 23 fr. V LA). Toda esta gama de posibilidades beneficiará a los ejidos en su desempeño con otros agentes que se desarrollan en el ámbito rural, al mismo tiempo que fortalece las alternativas de producción conjunta.

También se busca facilitar el acceso de grupos minoritarios del núcleo de población a las instancias de decisión del ejido o comunidad. Pueden convocar a asamblea 20 ejidatarios o comuneros o 20 por ciento (antes se requería el 25 por ciento) de los miembros del núcleo (arts. 24, 103 y 104 LA).

Se da flexibilidad para alternar el uso de la tierra dedicada a la ganadería, pudiendo destinar fracciones mejoradas a la producción agrícola (art. 122 LA). De esta manera, se retiran restricciones contenidas en la anterior legislación, que hacía estricta diferenciación y supeditaba la seguridad en la tenencia de las pequeñas propiedades ganaderas mejoradas a la expedición previa del certificado de inafectabilidad correspondiente (arts. 249, 250, 258-260 LFRA). Además el mismo artículo 122 de la LA permite comerciar con los vegetales generados espontáneamente en el predio ganadero, así como con los productos excedentes de las extensiones agrícolas, esto último siempre y cuando se mantenga el número mínimo de cabezas de ganado correspondiente al coeficiente de agostadero. Anteriormente, comerciar con excedentes forrajeros implicaba perder

la condición de inafectable de la pequeña propiedad ganadera (art. 260 LFRA). También se respetan los límites de la pequeña propiedad ganadera cuando se convierta en propiedad forestal aunque se rebasen las 800 hectáreas (art. 123 LA). Esto representa alternativas y diversificación de riesgos para los productores agropecuarios.

Otra de las formas en que la legislación agraria busca disminuir costos para los núcleos de población es permitiendo que sean los propios núcleos, en uso de la autonomía y personalidad jurídica que les reconoce el artículo nueve de la LA, quienes tomen decisiones sobre la organización de la producción en el ejido o comunidad. Se ha expuesto que resulta más efectivo que los propios grupos que comparten la utilización de recursos sean los que determinen derechos de propiedad y establezcan los incentivos y normas de su explotación. La LA contempla la autonomía y libertad para que sean los propios miembros del núcleo, reunidos en asamblea, quienes tomen trascendentes decisiones, para cuya ejecución cuentan con el apoyo técnico del RAN (para elaborar planos y realizar mediciones) y la asesoría de la PA.

El art. 23 de la LA establece la competencia de la asamblea. Su fracción VIII la faculta para reconocer el llamado parcelamiento económico o de hecho y regularizar la tenencia de posesionarios. Este es un importante paso que permite que la propia comunidad resuelva sus controversias de acuerdo a sus propias normas de vinculación social, respetando siempre los derechos fundamentales de los titulares de derechos agrarios. Disposiciones de esta naturaleza disminuyen costos para ejidatarios al interior de la comunidad y previene conflictos y controversias, que tenían su fuente en la incorrecta o confusa delimitación de derechos entre los miembros de la comunidad.

Con idéntico propósito, la LA ha hecho eco de las disposiciones contenidas en los arts. 4° y 27 constitucionales, al establecer el respeto a los grupos indígenas y las tierras que posean. El art. 164 de la LA, establece que "... los tribunales deberán

considerar las costumbres y usos de cada grupo mientras no contravengan lo dispuesto por esta ley ni se afecten derechos de terceros... el tribunal se asegurará de que los indígenas cuenten con traductores".

La flexibilidad y variedad de alternativas es un acierto de la legislación⁹¹ pues permite que cada sujeto agrario, individual o colectivo, de acuerdo a su particular situación y sus ventajas comparativas pueda hacer la combinación de derechos de propiedad sobre los insumos para la producción más adecuada a sus pretensiones y posibilidades. Desde luego estas alternativas se presumen accesibles y viables para todos los agentes, es decir, que existen insumos a su disposición y mercados eficientes que les permitan participar en igualdad de circunstancias y donde las ganancias o pérdidas de la interacción económica se deriven de la eficiencia de su desempeño y la calidad de los productos.

Por último, nos referiremos brevemente a los señalamientos de algunos analistas en el sentido de que el conjunto de incentivos, derivados de la estructura de costos del nuevo marco normativo, facilitan la negociación y transferencia de derechos de propiedad plenos (es decir, propiedad privada) por lo que, afirman, podría inducirse la privatización y acumulación de tierra.

Por lo que se refiere a las tendencias a privatizar la tierra, efectivamente, la ley permite la transferencia de tierra entre los diversos regímenes de tenencia (incluso puede transferirse superficie privada al régimen ejidal)⁹². La teoría y la experiencia

⁹¹ Por ejemplo, en Perú se criticó la nueva legislación agraria de 1991, debido a que "... la uniformidad jurídica no corresponde ni con la heterogeneidad de rasgos entre las comunidades campesinas hoy en día, ni con la diversidad de problemáticas de éstas y/o de los demás agentes económicos del agro nacional", Urquieta, Débora, "Nueva Ley Agraria: preocupaciones desde la sierra" en *La nueva Ley Agraria en debate*, Epifanio Baca (editor), Laureano del Castillo, Javier Escobal et. al., Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas", Cusco, Perú, 1992, pp. 71-84, p.73.

⁹² Sólo se ha registrado un caso de propietarios que soliciten establecer régimen ejidal sobre sus tierras, este caso se dio en Veracruz en 1996, el expediente estaba integrándose en enero de 1997 por lo que no conocemos el desenlace del trámite. Ya mencionamos que la única modalidad de tenencia de la tierra a la que la ley no establece limitación, es al ejido no parcelado (superficie de uso común o explotación colectiva).

histórica señalan que es preferible y deseable para los individuos la posesión privada de la tierra, pues la disposición de derechos restringidos sobre la propiedad deprecia el valor del bien⁹³, pues para su utilización o transferencia se deben asumir costos adicionales o solicitar la aprobación de otros individuos (como la asamblea, con los costos, incertidumbres o, incluso, corruptelas que ya señalamos en el capítulo anterior); mientras que la propiedad privada, es decir, cuando todos los derechos de apropiación están plenamente definidos y asignados a favor de su titular, no sólo se tienen incentivos a maximizar, en términos de eficiencia y sustentabilidad (uso racional), los beneficios del bien⁹⁴, sino, además, se cuenta con la autonomía para decidir sobre la forma de administrar o transferir los derechos, enfrentando en todo momento menores costos de negociación.

Con estas consideraciones parece lógico esperar que la propiedad pasara de modalidades más restringidas de propiedad a aquellas que implicaran mayor definición y extensión de dominio sobre los recursos, esto es, de propiedad comunal a propiedad ejidal de uso común, de ésta a la superficie parcelada y de ésta a la propiedad privada. La intensidad y velocidad con que estas transferencias puedan realizarse dependerán de la utilidad esperada del uso de la tierra, es decir, la rentabilidad que se obtenga de la explotación de los predios.

Por lo que se refiere a la acumulación de tierra, la posibilidad de que se dé no se deriva únicamente de la ampliación de los límites legales (las sociedades ahora pueden tener en propiedad hasta veinticinco veces los límites establecidos para la pequeña propiedad agrícola, Fr. IV del art. 27 constitucional), sino al hecho de que

⁹³ En este sentido, especialistas en el análisis de los derechos de propiedad afirman que "... la atenuación de los derechos de propiedad privada (o pública) sobre un activo, mediante la imposición de medidas restrictivas, afecta a las expectativas de su titular sobre los usos a que puede dedicar el bien, el valor del mismo para él y para otras personas y, por consiguiente, las condiciones en que puede enajenarlo". Furubotn, Eirik G. y Svetozár Pejovich, "Los derechos de propiedad y la teoría económica: examen de bibliografía reciente", en *Hacienda Pública Española*, N° 68, 1981, pp. 295-317, p. 298.

⁹⁴ Barzel, Yoram, *Economic Analysis of Property Rights*, Political Economy of Institutions and Decisions, Cambridge University Press, New York, E.U., pp. 6-7.

las empresas tienden a expandirse para disminuir costos de transacción, tratándose de abastecer por sí mismas de sus insumos. Por ejemplo, una empresa fabricante de zapatos puede tener incentivos a adquirir propiedades ganaderas para disponer de piel, y no depender de proveedores. Asimismo, no tendría que gastar en la supervisión del cumplimiento de los acuerdos o en gestionar, ante los tribunales, el cumplimiento forzoso de los contratos, asegurándose de que el material le será entregado oportunamente y en la cantidad y calidad convenida, y no tener que disminuir o detener su producción por desabasto de materia prima.

Aunque esta integración empresarial suele presentarse con frecuencia; económicamente es ineficiente, pues la especialización brinda ventajas y disminuye costos. En el caso con el que ejemplificamos, el ganadero tendrá más conocimientos sobre la forma de obtener y procesar mejor piel; en cambio la empresa que adquiere un rancho ganadero tendría que cubrir costos de aprendizaje y organización de esa nueva sección de la organización. Por ello, se ha observado que sólo las empresas optan por ser sus propios proveedores, bien cuando el mercado no lo proporciona (por restricciones tecnológicas, por ejemplo) o cuando los costos de contratar y hacer cumplir lo convenido es tan alto y el medio tan incierto que prefieren asumir costos administrativos internos que aventurarse a asumir costos de transacción (acaso mayores) en negociaciones externas con terceros. De esta forma si bien es indiscutible que existe la posibilidad legal de acumular tierra, también es cierto que las sociedades se extenderán hasta el límite legalmente permitido en la medida que enfrenten altos costos para informarse, negociar y hacer cumplir los contratos⁹⁵.

Instituciones y desigualdad

Una constante que encontramos en el diagnóstico y en los desafíos del campo mexicano, es la pobreza y desigualdad entre los habitantes del medio rural. Este

⁹⁵ Sobre los costos que enfrentan los agentes en el medio rural, a seis años de la reforma, nos ocuparemos en el último capítulo de este estudio.

factor no debe pasar desapercibido en el momento de proponer e instrumentar alternativas de política pública. Como señala Félix Vélez, "el nuevo marco jurídico pretende dar respuesta a los problemas mencionados, sin que se agrave la desigualdad social en el campo", y se debe "... tomar en cuenta que no se está partiendo de condiciones de equidad social en el campo mexicano, ni siquiera entre ejidatarios"⁹⁶.

Debe tenerse especial cuidado en el diseño institucional y el monitoreo que hagan viable el desempeño y acceso a esas instituciones. Algunos mecanismos institucionales de la nueva Ley Agraria conservan rasgos tutelares de la anterior legislación que buscan garantizar tanto el acceso como la equidad de oportunidades durante los procesos institucionales para todos los sujetos agrarios. A continuación enunciaremos algunos de estos instrumentos o acciones que establece la LA.

El art. 80 prevé la posibilidad de que se transfieran libremente los derechos parcelarios entre los ejidatarios y vecindados del propio ejido, lo que permitirá que existan más incentivos para que la tierra permanezca en el régimen social del ejido y se distribuya entre los ejidatarios que la valoren más. Como una protección al patrimonio familiar, el cónyuge y los hijos del ejidatario que venda tienen "derecho al tanto", esto es, tienen preferencia sobre el comprador para adquirir la tierra en igualdad de circunstancias. De no notificar a los familiares del vendedor, la venta podría ser anulada.

Aun cuando la asamblea hubiese aceptado que una parcela adopte el dominio pleno, en caso de venta tienen preferencia o "derecho al tanto" los familiares del vendedor, las personas que hayan trabajado dicha parcela por más de un año, los ejidatarios, los vecindados y el núcleo de población ejidal, en ese orden (art. 84 LA). Esta disposición plantea incentivos para que los ejidatarios tengan preferencia para participar en el incipiente mercado de tierra ejidal.

⁹⁶ Vélez, Félix, "Los desafíos...*Op. Cit.* pp. 144 y 157.

En la venta a personas ajenas al núcleo de población, por la que la tierra sale del régimen ejidal, se exenta al ejidatario del pago de impuestos federales y se establece que el precio no debe determinarse por abajo de la referencia de la Comisión Nacional de Avalúos de Bienes Nacionales, o cualquier institución de crédito (art. 86, LA).

Con el propósito de compensar la desigualdad social de los litigantes en materia agraria, la nueva legislación, conserva la institución de la suplencia en la deficiencia de los planteamientos de derecho, a cargo de los tribunales agrarios, en favor de los núcleos de población, ejidatarios y comuneros. Esto significa que el juzgador en materia agraria puede corregir "los errores o deficiencias en que incurran los reclamantes que, por su debilidad económica y cultural, carecen de un debido asesoramiento, y que puede extenderse, como ocurre en el proceso social agrario, a los diversos actos procesales de la parte débil incluyendo el ofrecimiento y desahogo de los medios de prueba"⁹⁷. El deber de los tribunales agrarios de auxiliar en las diligencias probatorias, se encuentra en el art. 187 de la LA, además, siempre las pruebas deberán desahogarse procurando la igualdad de las partes (art. 186, LA).

Con estas disposiciones se busca garantizar el acceso a las instituciones de impartición de justicia sin que los planteamientos de ejidatarios y comuneros sean rechazados o pierdan fuerza legal por omisiones técnicas, sobre todo si consideramos que en materia agraria, como otro instrumento de accesibilidad, la asistencia jurídica es optativa (art. 179 LA).

La suplencia en la deficiencia de los planteamientos de derecho (art. 164 de la LA) no incluye a los avecindados y jornaleros, que como se ha señalado se encuentran, sobre todo los últimos, entre los individuos con mayores desventajas

⁹⁷ Fix Zamudio, Héctor en la definición de la voz "Suplencia de la queja" en *Diccionario Jurídico Mexicano*, T. III, Porrúa, México, 1988.

sociales del campo. Este significativo sector de la población rural debería ser copartícipe de este beneficio. Aún más, debería hacerse extensivo a todos los productores del campo, pues como se ha referido, la pobreza alcanza a todas las formas de tenencia de la tierra. Cabe hacer mención que las funciones de servicio social y de defensa de derechos agrarios de la PA sí alcanzan a los diversos sectores de la producción agropecuaria (art. 135, LA).

También se facilita la participación de los indígenas y sus comunidades (que representan un sector muy significativo de los sujetos agrarios en México) tomando en consideración sus usos y costumbres y proveyéndoles de traductores para sus gestiones, particularmente en los procesos ante los tribunales agrarios (art. 164, LA).

En 1993 se emprendieron reformas a la LA en lo referente a la justicia agraria. Algunas modificaciones obedecieron al objetivo de fortalecer los instrumentos compensatorios del procedimiento agrario. Por ejemplo, el art. 166 fue adicionado para que los tribunales, en caso de acordar la suspensión de actos de autoridad, consideren las condiciones socioeconómicas de los promoventes (usuarios) al establecer la garantía para la reparación del daño e indemnización. Otra modificación señala que en caso de que las partes lleguen durante el procedimiento a una composición amigable, el convenio deberá ser calificado y aprobado por el tribunal para evitar que se lesionen derechos fundamentales de los campesinos (art. 185 fr. VI).

Con estas disposiciones se busca "... que los tribunales sean 'sensibles' a la realidad del agro, conocedores de los problemas que propone la realidad estricta, capaces de advertir, tras las normas y los procedimientos formales, las cuestiones de fondo -sociales, económicas, políticas- que se agitan en el agro"⁹⁸.

Hemos dado una revisión panorámica a las intenciones de la reforma y hemos

descrito sucintamente sus instrumentos e instituciones legales. Es importante la descripción del marco normativo como un conjunto de reglas congruente (sistema); pero esta descripción debe complementarse con un análisis de factibilidad o evaluación de su instrumentación para determinar si la legislación estimula a los ciudadanos a su cumplimiento (eficacia), si el conjunto de incentivos planteado por la ley es el medio adecuado para alcanzar el fin propuesto (efectividad) y si se logra al menor costo (eficiencia)⁹⁹.

Un elemento determinante para que una disposición legal logre sus objetivos es el entorno social y económico en el que se aplica. Por ello, en el siguiente apartado se hará referencia a la violenta transformación del escenario económico mexicano en los primeros años de vigencia de las nuevas reglas del juego en el campo y su posible impacto en los propósitos y expectativas del nuevo marco institucional agrario.

NUEVO ESCENARIO MACROECONÓMICO PARA EL AGRO

Tras la crisis de la deuda de 1982 se instrumentó en México un estricto programa de ajuste, y se inició una nueva estrategia de desarrollo que tuvo entre sus líneas centrales la apertura de la economía y el adelgazamiento del aparato estatal. El nuevo modelo buscaba en primera instancia la estabilización de la economía para iniciar una nueva etapa de crecimiento acelerado. Durante el sexenio de Miguel de la Madrid el efecto del ajuste económico sólo permitió un crecimiento real del Producto Interno Bruto de 2 por ciento (0.2 por ciento anual promedio); mientras que el PIB *per cápita* decreció 11 por ciento en términos reales. Durante la administración de Carlos Salinas los indicadores macroeconómicos señalaban estabilización y recuperación, el PIB real creció en 26 por ciento (3.1 por ciento

⁹⁸ García Ramírez, *Elementos de Derecho Procesal Agrario*, Porrúa, México, 1993, p. 159.

⁹⁹ Calsamiglia, Alberto, "Justicia, eficiencia y optimización de la legislación", en *Racionalidad y eficiencia del derecho*, Fontamara, México, 1993. pp. 29-90, p. 67.

anual en promedio), el PIB *per cápita* real se incrementó en 17 por ciento¹⁰⁰ y, en el último año de la gestión, se logró una inflación de un dígito porcentual. Parecía que eran las incipientes evidencias del crecimiento sostenido.

Para 1991 la administración salinista consideraba logrados gran parte de sus objetivos macroeconómicos, con base en estos progresos se decidió intensificar las políticas de modernización dirigidas al campo. La reforma al marco jurídico debería, en opinión del gobierno, secundar la transformación del entorno económico y las expectativas de desarrollo. Con pompa se afirmaba: "...la etapa de desarrolló que ya alcanzó el país impide mantener actitudes paternalistas... las llamadas 'reglas del juego', que comprenden estabilidad macroeconómica, certidumbre en la política de apoyos, precios, y comercio exterior, y seguridad en los derechos de propiedad, marcan el inicio de una nueva etapa, que será exitosa en la medida en la cual el productor rural sepa tomar ventaja de las enormes oportunidades que se le abren en el futuro"¹⁰¹.

Sin embargo, el ajuste económico y la incipiente modernización no fueron capaces de revertir las tendencias decrecientes del desarrollo económico del agro. A partir de los años ochenta el campo ha crecido por debajo del ya insuficiente crecimiento total de la economía. Estos desalentadores altibajos del PIB agropecuario dan un saldo de apenas 0.6 por ciento de crecimiento anual promedio en la última década. El PIB agropecuario *per cápita* se ubica en niveles inferiores a los de 1970 y su tendencia es descendente. Estas cifras ponen de manifiesto el deterioro del sector e ilustran el retroceso productivo que ha experimentado el campo mexicano¹⁰².

La nueva competencia del exterior derivada de la apertura económica, impulsada

¹⁰⁰ *Producto Interno Bruto Trimestral*, INEGI, mayo, 1998, Anuarios estadísticos de INEGI, e Informes sobre el desarrollo mundial del Banco Mundial, 1984-1996.

¹⁰¹ Téllez, Luis, *La modernización... Op. Cit.*, p. 300 y 302.

desde mediados de los ochenta, puso en evidencia nuestros rezagos: baja productividad, deficiencias competitivas, así como la inoperancia de nuestras instituciones y organizaciones en el medio rural.

Además, la estabilidad macroeconómica y el crecimiento de la economía resultaron efímeros. En diciembre de 1994 se presentó una estrepitosa devaluación del peso frente al dólar que desencadenó una crisis de liquidez y llevó a nuestro país al borde del colapso financiero y a una de las crisis económicas más severas de nuestra historia contemporánea.

Al desvanecerse los supuestos macroeconómicos de la reforma también se trastocaron sus resultados esperados. Por ejemplo, en condiciones de estabilidad se esperaba que, de acuerdo a la experiencia internacional, la movilidad del factor tierra y la predictibilidad de precios y apoyos generarían captación de capital y uso de nuevas tecnologías. Tras la crisis se percibe estancamiento, restricción crediticia, insolvencia, nula inversión y además, regresión tecnológica.

¿Cuál fue la reacción del gobierno ante los cambios? ¿Cómo se reflejó esa reacción en las políticas públicas dirigidas hacia el agro? Sobre la reacción gubernamental y el impacto en las políticas y programas, muchas de las directrices de la política agropecuaria (financiamiento, comercialización, apoyos, entre otros) fueron cambiadas; mientras que la política agraria (derechos de propiedad en el campo) se mantuvo prácticamente sin cambios.

En cuanto a la política agropecuaria, la nueva administración ha señalado que la prioridad de sus acciones es aumentar el ingreso de los campesinos a través de la rentabilidad de la actividad productiva en el campo.

Los funcionarios del nuevo gobierno señalaron que las medidas de sus

¹⁰² Para mayor ilustración de este retroceso puede consultarse el análisis de un modelo sectorial, realizado por Julio F. Goicoechea, "Modernización y estancamiento: paradojas del sector

antecedentes habían sido insuficientes. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 ya describe la transformación de expectativas en el agro y se anuncian otras medidas de política agropecuaria:

"...las reformas al marco jurídico, la apertura comercial y los apoyos directos como Procampo tienen por objeto propiciar mayor productividad, rentabilidad y competitividad en el campo mexicano. Sin embargo, no han ofrecido los beneficios esperados debido, en primer lugar, a que no ha pasado el tiempo suficiente para que estas medidas rindan sus frutos; y también a que no han sido acompañadas por un conjunto de políticas y acciones que ahora están previstas por este plan... [el agro]... es la actividad económica con mayor intervención estatal en el ámbito mundial"¹⁰³.

Así pues, el discurso oficial cambia, manifestando la insuficiencia de las medidas anteriores y (contrario a lo sostenido por la administración salinista) justificando un papel más activo por parte del Estado. Por ejemplo, tan sólo en la presentación de la Alianza para el Campo (nombre que se ha dado al conjunto de programas oficiales en materia agropecuaria) se dio a conocer la creación de cinco entidades gubernamentales¹⁰⁴.

La política pública en materia agropecuaria se ha reunido bajo el plan denominado Alianza para el Campo que reúne 22 programas agropecuarios que pueden ser agrupadas en los siguientes rubros:

agropecuario en México", en *Comercio Exterior*, vol. 46, N° 8, agosto de 1996, pp. 611-617.

¹⁰³ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Poder Ejecutivo Federal, p. 171.

¹⁰⁴ Se crearían la Comisión de Sanidad Agropecuaria, el Instituto Nacional de Normalización, la Comisión Mixta para la Promoción de Exportaciones Agropecuarias, el Consejo Consultivo del Sector Agrario y el Sistema Nacional de Capacitación Rural Integral.

1. Capitalización del campo;
2. productividad;
3. comercialización;
4. gasto público;
5. apoyos a productores
6. política social en el medio rural; y
7. uso racional de los recursos naturales.

El desafío fundamental de la política agropecuaria emprendida por el gobierno de Ernesto Zedillo es la instrumentación de sus programas en un medio de inestabilidad macroeconómica, políticas de ajustes y un entorno de globalización comercial que implican que debe observarse la compatibilidad de las medidas de fomento agropecuario con una economía abierta y la eficiencia de los mercados.

En lo referente a derechos de propiedad, la nueva administración mantiene los lineamientos y programas derivados de la reforma institucional de 1992. Los programas de definición y protección de los derechos agrarios continúan en los términos en que fueron diseñados. El gobierno considera que el marco normativo y los incentivos que plantea son el fundamento del desarrollo en el campo¹⁰⁵. Las metas agrarias se mantienen, entre ellas la culminación del programa de certificación de derechos ejidales y la conclusión del rezago agrario.

Desde luego la definición de derechos de propiedad en el campo es una condición indispensable para la certidumbre, que es el medio propicio para la actividad económica. La inestabilidad económica, la desigualdad y pobreza entre los habitantes del campo, la depresión en las actividades productivas del agro,

¹⁰⁵ El presidente de la república señaló en julio de 1995: "debemos aprovechar el marco jurídico renovado del artículo 27 constitucional y de la nueva Ley Agraria con sus nuevas posibilidades de justicia y libertades para el sector social y los pequeños propietarios... resolveremos también, de manera definitiva, los problemas de legalidad y de certidumbre, lo que permitirá superar los conflictos agrarios y dará aliento a la inversión". *Cfr.* Ernesto Zedillo Ponce de León, palabras con motivo de la instalación de la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario el 17 de julio de

aunados a la inexistencia o distorsión de mercados son un reto para el diseño, la instrumentación y evaluación de las políticas de definición, protección y transferencia de los derechos de propiedad, pues no son las condiciones óptimas para la consolidación de las transformaciones institucionales en el agro con equidad y eficiencia¹⁰⁶. No es el marco deseable para delimitar y asignar derechos ni para impulsar un mercado de tierra. El desafío reside en vincular a las políticas agrarias con el desarrollo económico sin profundizar la desigualdad y asimetría, garantizando el acceso a las instituciones a todos los habitantes del campo.

En los siguientes capítulos, el análisis empírico de los diversos programas agrarios revelará en qué medida las instancias encargadas de la instrumentación de las políticas públicas que inciden en los derechos de propiedad en el campo han enfrentado el entorno económico y productivo.

1995, en *Estudios Agrarios: revista de la Procuraduría Agraria*, N° 1, octubre-diciembre de 1995, México, pp. 157-161, pp. 158 y 159.

¹⁰⁶ De hecho los momentos de ajuste macroeconómico son poco recomendables para estas transformaciones. Esta es una de las críticas que recibió la nueva legislación agraria en Perú. *Cfr. La nueva ley agraria en debate...Op. Cit.*

SEGUNDA PARTE

LOS DERECHOS DE PROPIEDAD EN EL NUEVO MARCO INSTITUCIONAL

En la primera parte se hizo referencia al diagnóstico del agro mexicano y las transformaciones que el cambio en el marco institucional agrario pretendió lograr. En esta parte del estudio se presenta la evidencia empírica que describe, analiza y evalúa la transformación de los derechos de propiedad agrarios bajo el nuevo entorno. Como se expuso en la primera parte de este trabajo, la teoría económica prescribe que en la medida en que la definición y protección de los derechos de propiedad sobre los recursos se hace más clara y menos costosa, dichos bienes tienden a ser destinados a su mejor uso, es decir, se emplean en las tareas en las que resultan más eficientes o rentables. Así, las personas que cuenten con la tecnología o la capacidad productiva para obtener mejores rendimientos de las propiedades, serían las más interesadas y dispuestas a obtener superficies agrícolas. De esta forma, se esperaba que la definición, protección y posibilidad de transferir los derechos de propiedad en el campo, atraería la inversión y provocaría el desarrollo tecnológico, la productividad y mejores niveles de ingreso en el sector agropecuario.

La disposición de los capítulos de esta parte obedece a la intención de verificar si lo planteado por dicho modelo está ocurriendo, o no. Así, se estudia la evidencia empírica de la definición, protección y transferencia de derechos de propiedad agrarios.

En el capítulo cinco, se aborda uno de los programas más significativos de la definición de derechos agrarios, el Procede, que tiene como objetivo el plantear a los ejidos y comunidades agrarias, la delimitación y certificación de sus derechos sobre la tierra. Se hace un recuento de los avances del programa, se analiza la tipología de los núcleos agrarios participantes en los que se ha concluido la certificación, se señalan los desafíos y perspectivas del programa y se analiza su proceso de instrumentación. El avance de la certificación de alrededor de 60% de los núcleos agrarios del país es muy significativo; sin embargo, se hace referencia a la necesidad de transparentar los mecanismos de delimitación de derechos, los instrumentos de control y monitoreo del proceso y la resolución de

inconformidades para que se logre la meta de la certificación agraria: establecer una conformación de derechos de propiedad legítima y definitiva que reduzcan la incertidumbre entre sus titulares.

El siguiente capítulo describe el funcionamiento de los tribunales agrarios y determina si el nuevo sistema de resolución de controversias agrarias corresponde a la expectativa de disminuir los costos (tiempo y recursos) para los justiciables y aumentar la certidumbre en la tenencia de la tierra. Si bien los costos de protección de los derechos agrarios son superiores (en duración y gastos) a los presupuestos por la legislación, éstos se han reducido considerablemente respecto del anterior esquema institucional. Se concluye que es necesario incrementar la eficiencia de los tribunales para reducir dichos costos, incrementar la certeza de los sujetos agrarios y dar respuesta a la creciente demanda de servicios de justicia agraria.

Posteriormente se presentan las tendencias y cambios registrados en las transferencias de tierra a raíz de los cambios introducidos en 1992. Se percibe una circulación de derechos agrarios poco significativa. Entre estas superficies poco extensas que están siendo transferidas, predominan los predios cercanos o inmersos en zonas densamente pobladas, susceptibles de ser urbanizados. Este tercer eslabón del análisis de los derechos de propiedad contradice el modelo planteado por la reforma. A pesar de que se están definiendo y protegiendo los derechos de propiedad en el campo y la certidumbre se está incrementando, las superficies agropecuarias no están recibiendo los recursos ni la tecnología que las hagan más productivas. Al parecer la superficie que vale la pena adquirir es, en mayor medida, la destinada a la urbanización.

Esto lleva a buscar la explicación al estancamiento de la capitalización y productividad del campo en el problema de la poca rentabilidad del agro y las disfunciones en los mercados de insumos y productos agropecuarios. El desarrollo de un buen sistema de derechos de propiedad es una condición necesaria mas no

suficiente para reactivar al sector agropecuario. El último capítulo del estudio llama la atención sobre el hecho de que el aspecto legal-institucional agrario da la forma, el entorno, la estructura de la actividad agropecuaria; pero su sustancia la constituye la posibilidad de disponer de mercados competitivos de insumos y productos agropecuarios que permitan que los precios reflejen la estructura de costos, y la rentabilidad dependa de la productividad de los recursos empleados. Las políticas agrarias y agropecuarias son las dos caras para comprender y reactivar al campo. No pueden esperarse grandes frutos de una reforma parcial. Mientras las transformaciones agrarias no sean secundadas por cambios en el ámbito agropecuario, la rentabilidad, productividad, capitalización, desarrollo tecnológico y mejores ingresos para los habitantes del campo, seguirán siendo asignaturas pendientes del desarrollo.

IV. DEFINICIÓN DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD EN EL CAMPO¹⁰⁷

“...cuando era niño en Perú, me decían que los ranchos que visitaba pertenecían a las comunidades agrícolas y no a los agricultores o campesinos en lo individual. Sin embargo, al caminar entre un sembradío y otro, me encontraba con que los perros que ladraban iban cambiando. Los perros ignoraban la ley vigente; todo lo que sabían era cual era la tierra que sus dueños controlaban. En las próximas décadas, las naciones cuyas leyes reconozcan lo que los perros ya saben de antemano, serán las que gocen de los beneficios de la economía moderna”

Hernando de Soto¹⁰⁸

Este capítulo se aboca a uno de los programas más significativos dentro de los trabajos de ordenamiento y regularización de la propiedad rural¹⁰⁹, el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede). Se expone la cobertura y avances de la certificación tanto en el ámbito nacional como en cada entidad, así como las características promedio de los ejidos certificados, señalando los principales factores que inciden en el avance del programa. Se analizan las reacciones ante el Procede en las distintas regiones del país y se refieren las perspectivas y retos en la aplicación de este programa, subrayando la problemática con que se enfrenta la definición de derechos agrarios en un medio en el que por décadas prevaleció la simulación y la arbitrariedad. Se hace hincapié en los obstáculos que enfrentan las autoridades para cumplir la encomienda de definir, con equidad y legalidad, los derechos sobre la tierra. Estos obstáculos son de lo más variado: caciquismo local, pobreza y desigualdad entre los sujetos agrarios, intereses políticos e inercias burocráticas, que pueden sesgar la certificación, provocando asimetrías, injusticias e inconformidad, trastocando la pretensión de hacer de la definición de derechos un instrumento de estabilidad y

¹⁰⁷ El autor desea agradecer al Registro Agrario Nacional, y en particular a su Dirección General de Titulación y Control Documental, por la información proporcionada para el desarrollo del análisis empírico que se presenta en este capítulo.

¹⁰⁸ “The Missing Ingredient”, *The economist*, septiembre 11-17, 1993, p.8. Citado por Luis Rubio en *La democracia verdadera: información ciudadanía y política pública*, Cal y Arena editores, México, 1998, p. 127.

¹⁰⁹ Uno de los seis programas institucionales contemplados en el Programa Sectorial Agrario 1995-2000, es el Programa de Ordenamiento y Regularización de la Propiedad Rural, que busca dar seguridad jurídica y prevenir controversias sobre posesión y delimitación de predios rurales en todas las modalidades de tenencia de la tierra. Pretende ordenar y regularizar las extensiones de los núcleos de población (sean comunidades o ejidos), colonias, propiedad privada, terrenos baldíos y nacionales, asentamientos humanos y reservas territoriales, así como detectar excedentes a los límites de la propiedad rural.

certeza jurídica para el desarrollo de las actividades productivas en el campo. Por último, se hará referencia a los riesgos de forzar la conclusión del programa para el año 2000.

El propósito del Procede es medir y delimitar los predios ejidales, e integrar los expedientes de cada parcela, solar urbano, así como de las extensiones de uso común, para posteriormente emitir los certificados y títulos correspondientes. La importancia de este programa no sólo se deriva de un criterio cuantitativo, dado que potencialmente podrían ser certificadas las 103 millones de ha¹¹⁰. (más de la mitad del territorio nacional) que se encuentran bajo el régimen de tenencia ejidal o comunal. Además, se trata de una acción redistributiva que implica la transferencia de tierra al patrimonio particular de ejidatarios y comuneros (que anteriormente sólo tenían derecho a usufructuarla). Es decir, este programa está definiendo y constituyendo derechos de propiedad sobre la superficie de ejidos y comunidades.

El Procede es un programa de carácter gratuito y voluntario, en él participan fundamentalmente tres instituciones: la Procuraduría Agraria, que informa y asesora a los ejidatarios, el Registro Agrario Nacional que participa en la delimitación, registro y emisión de certificados y títulos y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática como apoyo técnico-operativo.

Otra instancia relevante en la definición de derechos agrarios son los órganos encargados de administrar justicia como los tribunales agrarios y los pertenecientes al Poder Judicial de la Federación. Cuando las diferencias entre los sujetos agrarios no llegan a un acuerdo ni pueden ser conciliadas durante los trabajos de delimitación, los interesados acuden a los tribunales para que la extensión y titularidad de los derechos se definan judicialmente. Sólo tras la resolución de los tribunales se extenderá el certificado a su titular legal.

¹¹⁰ En esta cantidad están contenidas 18 millones de ha. correspondientes a las comunidades agrarias, cuya incorporación al Procede está prevista a partir de 1997.

Operativamente, el Procede ha sido dividido en siete etapas¹¹¹:

- I. Coordinación y concertación;
- II. sensibilización en el interior del núcleo ejidal;
- III. asamblea de información y anuencia;
- IV. asamblea de informe de la Comisión Auxiliar;
- V: medición y elaboración de planos;
- VI. asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras; y
- VII: expedición de certificados.

Desde las primeras etapas de la certificación, la integración de los expedientes presentó serias dificultades, ya que por una parte, en el campo coexisten constancias documentales de la más diversa índole y, por otra, existen algunos registros y constancias difíciles de recabar. Por ello la autoridad agraria estableció un Sistema de Control de Calidad Documental y se creó la Comisión Interinstitucional de Revisión y Validación¹¹²

Debido a su importancia social y económica, esta regularización o transferencia de derechos y la forma en que se desarrolla son de mucho interés. ¿Cuál es el avance que presenta la certificación en el país? ¿En qué estados de la República se presentan mayores dificultades o resistencias a la certificación? ¿A qué se deben estas resistencias? ¿Qué conflictos surgen al delimitar y documentar superficies disputadas por décadas? ¿Se podrá concluir la certificación en el tiempo previsto? ¿Qué contrapesos existen en la legislación para evitar la apropiación o regularización indebidas y en qué medida funcionan? ¿Existen algunas características en común entre los ejidos certificados en estos primeros cuatro años de actividad?

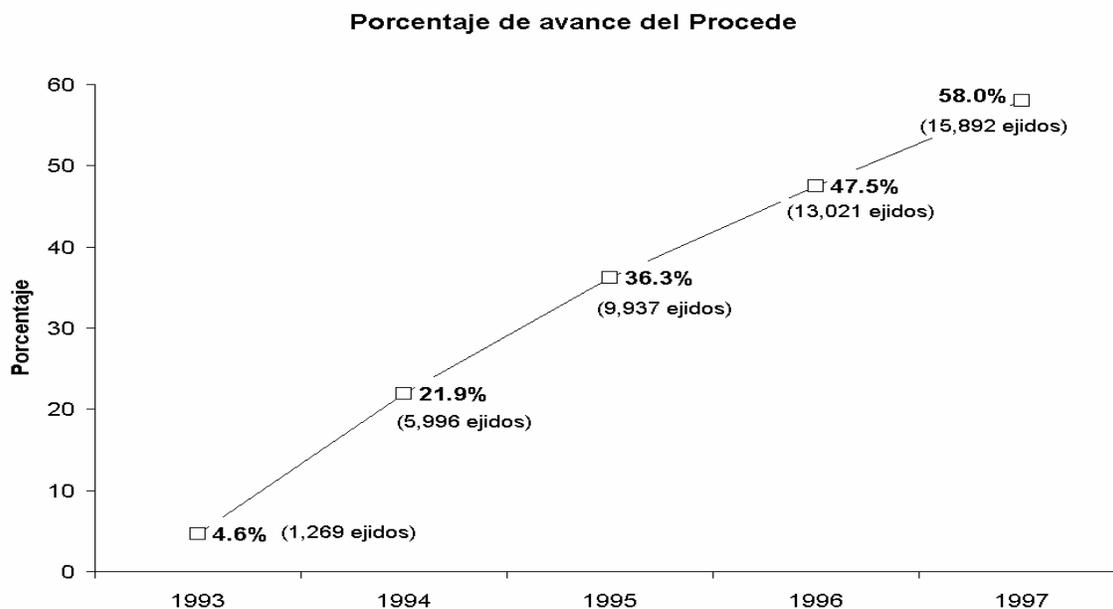
¹¹¹ "Procede", acciones de la Procuraduría Agraria, en *Estudios Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria*, N° 1, pp 115-126, Procuraduría Agraria, México, octubre-diciembre de 1995, p. 117.

¹¹² *Ibidem*, p.120.

A continuación se describe el grado de avance, así como la distribución de la certificación y titulación en los estados del país.

CINCO AÑOS DE PROCEDE

A casi cuatro años de iniciado el programa, en enero de 1997¹¹³, la Dirección de Certificación del Registro Agrario Nacional reportaba que se había concluido el programa en 13,021 ejidos, lo que representaba un avance de 47.5 por ciento¹¹⁴ y se proyectaba que durante 1997 se alcanzaría un avance de entre 58 y 60 por ciento.



¹¹³ En el análisis estadístico y econométrico que se presenta en este capítulo, se utilizan las cifras de 1997, debido a que para ese periodo se dispone de información más desagregada, tanto por entidad, como por clase de tierra y tipo de documento expedido. Además, otras variables utilizadas en el estudio, como información productiva, económica y de los tribunales agrarios, también corresponden a 1997. Sólo cuando se refiera a datos globales se utilizará la información de 1998.

¹¹⁴ El número de ejidos que oficialmente maneja el Procede es 27,218 ejidos, a diferencia del INEGI que ha señalado la existencia de 27,412. Usar una cantidad u otra no afecta significativamente la medición del avance porcentual (aproximadamente 0.7 por ciento). Respecto del avance actual la variación es de apenas 0.3 por ciento. Utilizaremos aquí la cifra de 27,412, ya que para datos como la superficie ejidal y el número de ejidatarios obedecen a la información estadística de los censos ejidales y agropecuarios del INEGI.

FUENTE: Elaborado con información de la SRA (1993 y 1994) y del RAN (1995-1997)

Para agosto de 1998, se había concluido los trabajos de certificación y titulación en 16, 378 núcleos agrarios (actualmente, además de los ejidos, también pueden incorporarse al programa las comunidades agrarias)¹¹⁵ lo que significa un avance de 55.6 por ciento de los 29,474 núcleos agrarios (ejidos y comunidades agrarias)¹¹⁶.

Para enero de 1997, se habían expedido 3.4 millones de documentos, entre certificados y títulos, que amparan una superficie de 27.8 millones de ha., lo que representa 14 por ciento de la superficie del país y 32.6 por ciento del total de la superficie ejidal. Lo que significa que en uno de cada dos ejidos se había concluido el programa y una de cada tres hectáreas ejidales estaba certificada.

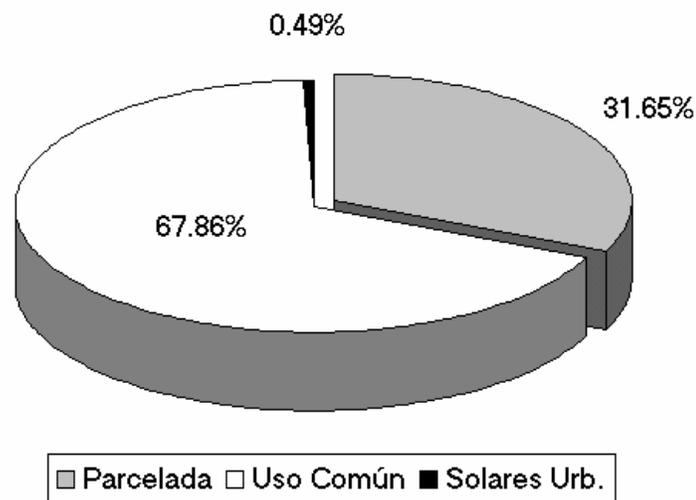
Durante 1993 el avance del programa fue moderado, toda vez que durante la mayor parte del año se estableció la mecánica de cooperación interinstitucional y la logística. Fue hasta 1994 cuando se incrementó considerablemente el porcentaje (de hecho la primera entrega masiva de documentos se realizó en enero de 1994); ese año se concluyó la certificación en 4,727 ejidos (17.2 por ciento del total de ejidos), cantidad que no ha sido alcanzada en los años posteriores, debido, principalmente, a que cada vez se plantea la certificación a ejidos más extensos y con mayor número de controversias por límites parcelarios, lo que dificulta sensiblemente el desarrollo de los trabajos de certificación.

De las 27.8 millones de ha. certificadas en enero de 1997, 8.8 millones correspondían a superficie parcelada, 18.87 millones a superficie de uso común, y por último, 136.2 miles de ha. tituladas eran solares urbanos.

¹¹⁵ Hasta agosto de 1998 se habían certificado 14 comunidades agrarias (Dirección General de Titulación y Control Documental, RAN).

Dada la heterogeneidad del medio rural en el país, la respuesta y desarrollo del programa de certificación ha sido distinto en las diversas regiones del país. El espectro de avance va desde 95 por ciento en Tlaxcala (único estado en el que se considera concluido el programa) hasta 23 por ciento en Chiapas.

Distribución de la superficie documentada por Procede (1997)



FUENTE: Elaborado con información proporcionada por la Dirección General de Certificación, Titulación e Inscripción de Sociedades, RAN, enero de 1997.

En enero de 1996 el gobierno declaró que Tlaxcala era la primera entidad federativa en la que se había concluido el rezago agrario y la actividad de las brigadas de certificación y titulación ejidal. En dicho estado, hasta enero de 1998, 227 ejidos (95 por ciento)¹¹⁷ habían acordado en asamblea incorporarse al Procede y habían recibido los documentos que avalaban la propiedad de sus parcelas y solares urbanos, así como su derecho a disfrutar de las extensiones de

¹¹⁶ Dirección General de Titulación y Control Documental, RAN, agosto de 1998. Si se considera únicamente a ejidos, la información desagregada de que disponemos corresponde a enero de 1998, cuando se había certificado y titulado 58.55 por ciento: 15,892 ejidos. RAN, enero de 1998.

¹¹⁷ Dado que se trata de un programa voluntario, se considera concluido el proceso de certificación cuando se ha planteado a la asamblea de todos los ejidos de la entidad federativa la posibilidad de incorporarse al programa. Si posteriormente algún núcleo que originalmente había decidido no participar en el Procede cambia de parecer, el servicio podrá ser brindado por las autoridades

uso común y de explotación colectiva. En contraste, Chiapas presenta un escaso avance de 23 por ciento. Tal rezago en los trabajos del Procede se explica en parte porque, dada la situación de excepción que actualmente vive la entidad, las autoridades agrarias han considerado que no resulta el escenario adecuado para delimitar y definir derechos de propiedad.

En el siguiente cuadro se presentan las entidades federativas ordenadas de acuerdo al porcentaje de ejidos certificados hasta enero de 1998. También se indica el avance registrado en enero de 1997, así como la superficie certificada y el porcentaje del total de tierra ejidal que representa.

agrarias. De hecho entre enero de 1997 y enero de 1998, en Tlaxcala se incorporaron al programa 7 ejidos más, pasando la certificación del 92 por ciento al 95 por ciento.

Avance del Procede en las entidades federativas

Estado	Ejidos Certificados 1998 (enero)	Avance enero 1998	Avance enero 1997	Superficie Cert. (ha.) 1997	Sup. del total ejidal 1997
Tlaxcala	227	95.38%	92.05%	151002.7	77.53%
Colima	140	93.33%	88.16%	225108.2	68.59%
Baja California S.	85	85.00%	71.00%	1693960.8	31.51%
Aguascalientes	153	84.07%	80.34%	141438.4	53.80%
Campeche	308	81.05%	59.15%	410384	11.76%
Sonora	704	78.05%	72.59%	2798553.2	57.43%
Durango	739	77.06%	65.33%	2945167	51.61%
Morelos	154	76.24%	74.76%	136745	44.53%
Quintana Roo	202	73.45%	60.30%	807827	28.92%
Zacatecas	533	71.54%	60.87%	1452861.8	39.84%
Nuevo León	419	70.90%	65.15%	880950.7	43.37%
Querétaro	251	70.31%	61.27%	224405.8	41.66%
Chihuahua	614	69.46%	61.85%	3571793	38.28%
Puebla	717	69.41%	57.37%	436432.5	36.25%
Tamaulipas	890	67.84%	55.53%	969440.2	39.19%
Coahuila	593	67.77%	60.41%	2673014	37.79%
Tabasco	486	66.03%	51.18%	325042.5	29.06%
Sinaloa	736	63.94%	51.34%	765267.5	24.24%
San Luis Potosí	674	62.38%	53.25%	1411694.6	34.89%
México	642	60.74%	55.12%	261046.8	30.92%
Baja California	131	58.48%	45.54%	1467588.4	25.70%
Guanajuato	796	58.45%	39.36%	282075.6	21.46%
Yucatán	407	57.16%	45.79%	520164.2	23.12%
Veracruz	1914	56.31%	38.55%	735748.9	26.19%
Oaxaca	421	55.69%	46.24%	441274.9	27.48%
Nayarit	197	55.34%	45.05%	327132.9	26.58%
Hidalgo	545	54.45%	42.90%	232976.3	26.67%
Jalisco	618	45.14%	38.10%	502453.8	22.16%
Guerrero	447	42.73%	32.66%	338029.4	11.09%
Michoacán	714	42.25%	32.96%	386205.6	17.95%
Chiapas	435	23.25%	15.48%	291744	9.47%
Totales	15892	58.55%	47.50%	27807529.7	32.66%

FUENTE: Elaboración propia con datos del RAN y del VII Censo Ejidal del INEGI.

Si bien la cantidad de ejidos certificados varía entre las entidades tanto por la extensión como por la densidad ejidal de los estados (Veracruz tiene 1,914 ejidos certificados por 227 de Tlaxcala u 85 de Baja California Sur); el porcentaje de ejidos certificados nos ilustra la capacidad de respuesta promedio de los sujetos de un estado (autoridades, organizaciones e individuos) ante la posibilidad de

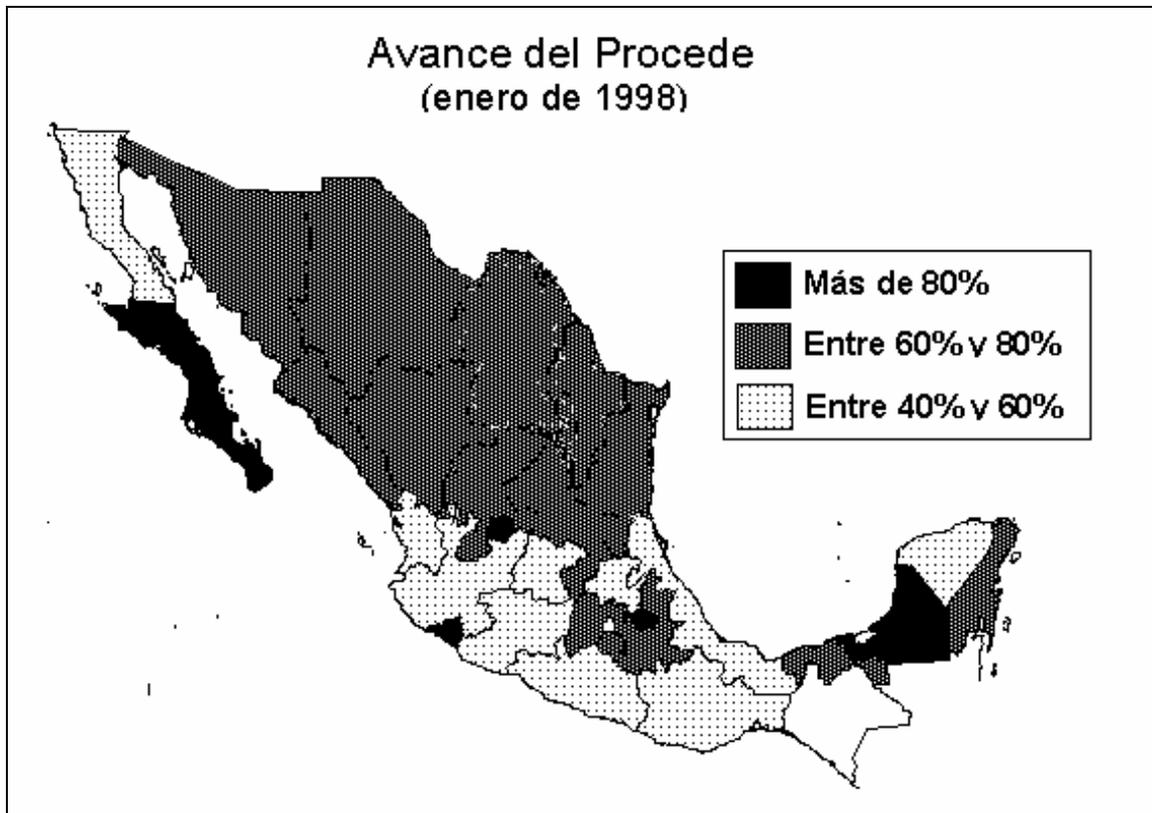
definir legalmente la titularidad y extensión de las posesiones agrarias. En algunas regiones se puede apreciar que los derechos de propiedad ya estaban definidos informalmente por consenso de la comunidad¹¹⁸, por lo que la certificación está permitiendo regularizar la situación de los predios sin que se presenten controversias o inconformidades judiciales. En otros estados, en cambio, se evidencia que en la distribución de la tierra ejidal subyacen, significativamente, irregularidades, simulaciones, despojos y querellas históricas. En estos estados la reordenación de predios ejidales avanza lenta y penosamente.

En algunos estados, en virtud de las características especiales de ciertas regiones, la instrumentación de la certificación se ha sometido a modalidades y excepciones que si bien no se perciben en las cifras agregadas de los estados, es conveniente señalarlas. Por ejemplo, se determinó no titular los solares de los estados de México y Morelos, toda vez que se está considerando la posibilidad de que estas superficies destinadas a la habitación de los ejidatarios sean regularizadas por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett). Tampoco se certificaron las tierras parceladas en territorios considerados como selva tropical de Campeche y Quintana Roo, ya que de acuerdo a la legislación agraria, en los bosques y selvas tropicales "será nula de pleno derecho la asignación de parcelas..."¹¹⁹.

En el mapa se percibe de inmediato una división que ya resulta familiar, el norte con menor presión demográfica sobre la tierra ejidal, que presenta una mayor definición de derechos de propiedad y el sur, densamente poblado, que evidencia rezago en la certificación de las posesiones ejidales.

¹¹⁸ Si hubiera inconformidades ante la Procuraduría Agraria o controversias en los tribunales agrarios, la certificación no se hubiese concluido.

¹¹⁹ Art. 59 de la Ley Agraria. Esta disposición busca proteger estas zonas de gran importancia para los ecosistemas regionales, pues de permitirse el establecimiento de derechos parcelarios en zonas selváticas, los titulares podrían deforestar la superficie, dedicándola a actividades agrícolas.



FUENTE: Elaboración propia con datos del RAN

Únicamente cinco estados exceden 80 por ciento de avance en la certificación de sus ejidos: Tlaxcala, Colima, Aguascalientes, Baja California Sur y Campeche. Los primeros tres son los estados con menor superficie bajo el régimen ejidal¹²⁰ que tuvieron a su favor condiciones decisivas, como el pequeño número de ejidos constituidos en la entidad, existencia de buenas redes de comunicación carretera y terreno poco accidentado. En el caso de Baja California Sur, a pesar de que tiene enorme superficie de régimen ejidal (más de cinco millones de hectáreas), la certificación avanza toda vez que es la entidad que participa en el Procede con menor número de ejidos (100). En Campeche la certificación aumentó considerablemente en el último año del periodo estudiado, pues entre enero de 1997 y enero de 1998 se certificaron 72 ejidos (18 por ciento del total). En esto

¹²⁰ En el caso de Tlaxcala, según opinión de autoridades del RAN consultadas, la disposición y apoyo de las autoridades locales fue un elemento fundamental para que el Procede prosperara en el segundo estado con mayor presión demográfica sobre la superficie ejidal, es decir, menor promedio de ha. por ejidatario (sólo rebasado por el estado de México).

debió influir que los ejidos campechanos son en promedio, de tamaño reducido, así como que debe haberse logrado un mecanismo que permitió continuar la certificación en las regiones que no están dentro de la selva tropical, o bien, no se parcelaron las superficies que están enclavadas en la selva.

Aparecen dos entidades en blanco. La primera es el Distrito federal, en donde el Procede no se está realizando. El reordenamiento de la superficie ejidal del Distrito Federal, dentro de la zona urbana en su mayoría, se realizará a través de otros programas y entidades (principalmente por la Corett). Por otra parte está Chiapas, donde, como ya se hizo mención, el programa de certificación está prácticamente detenido.

Por lo que se refiere a las entidades con más de 60 por ciento de avance y menos de 80 por ciento, se localizan, en su mayoría, en el norte. Se trata de regiones de baja presión demográfica sobre la tierra ejidal y cuyo desarrollo o potencial agropecuario habían impulsado a los ejidatarios a definir los derechos de propiedad desde hacía décadas, por lo que el Procede ha encontrado poca dificultad para regularizar lo que consuetudinariamente se había consolidado.¹²¹

El resto de los estados muestra un rezago en la definición de derechos de posesión sobre predios ejidales, pues a cuatro años de aplicación del programa de certificación, en enero de 1998, no habían superado el 60 por ciento de avance. En su mayoría localizados en el centro y sur del país, estos estados presentan una presión demográfica considerable sobre la tierra, gran número de ejidos en su territorio y en algunos casos (como Veracruz, Guerrero y Oaxaca) una accidentada geografía. Veracruz a pesar de ser el estado en el que más ejidos se han certificado, 1,914, presenta un avance de 56 por ciento, toda vez que, además de las causas mencionadas, se trata de la entidad con el mayor número de ejidos del país (3,523).

Llama la atención la excepción nortea, Baja California. Este estado a diferencia de la mayoría de los estados con poco avance del Procede, no tiene un número elevado de ejidos en su territorio (de hecho es uno de los cinco estados con menos ejidos: 224), ni presenta una significativa presión demográfica sobre la tierra; sin embargo, la causa de su rezago parece deberse a que sus ejidos se encuentran entre los más extensos del país, por lo que aún no se concluyen las delimitaciones parcelarias. Además, esta entidad es la que tiene mayor proporción de demandas ante tribunales agrarios (existe un expediente en los tribunales por cada 13 sujetos agrarios y por cada 107 habitantes rurales), es decir, muchos derechos están en controversia ante los juzgadores, lo que detiene el proceso de certificación.

QUIÉNES HAN PODIDO CERTIFICAR SUS DERECHOS

Características de los ejidos certificados

Las cifras globales del avance del Procede brindan un retrato de las características promedio de los núcleos de población y ejidatarios que han sido documentados. Los datos muestran los siguientes patrones:

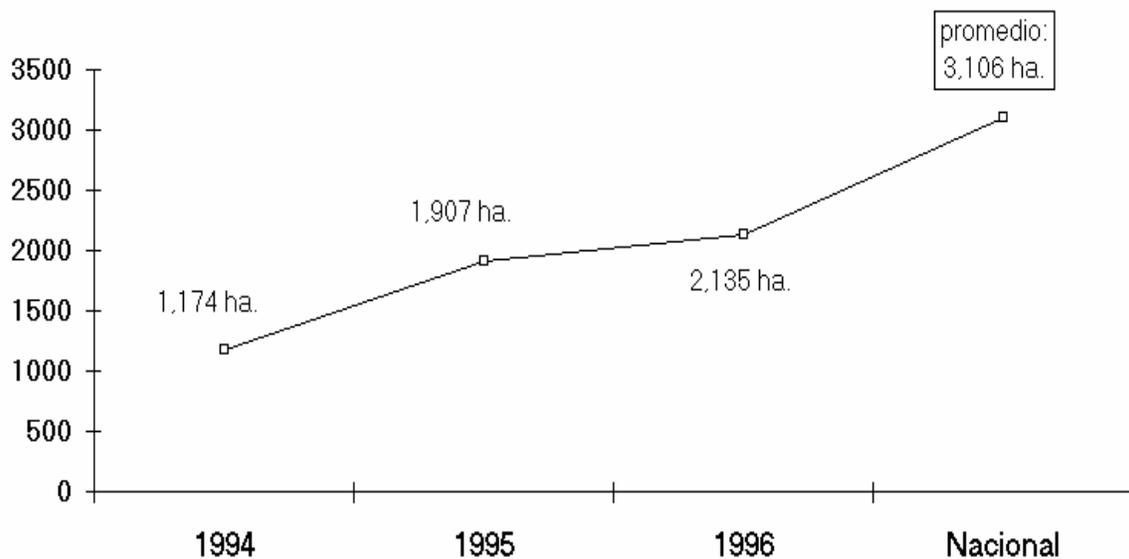
1. Los ejidos certificados tienen menor superficie que el promedio de ejidos del país;
2. tienen un número de ejidatarios menor al promedio nacional;
3. presentan mayor presión demográfica sobre la tierra que la mayoría de núcleos;
4. su proporción de superficie parcelada es mayor a la media nacional;
5. la distribución de la tierra entre los ejidatarios es menos inequitativa; y

A continuación se describen y analizan cada uno de estos patrones.

¹²¹ En este grupo llama la atención el estado de Puebla que a pesar de ser uno de los estados con mayor presión demográfica sobre la tierra ha logrado concluir el reordenamiento en 69 por ciento

1. *Los ejidos certificados son más pequeños que el promedio.* Mientras en enero de 1997 se había concluido la certificación en 47.5 por ciento de los ejidos (13,021), la superficie certificada apenas representaba 36.65 por ciento (27.8 millones de ha.) del total de extensión bajo régimen ejidal¹²². Esta superficie certificada dividida entre el número de ejidos en los que ha concluido el programa nos da una extensión promedio de 2,136 ha. por ejido; mientras que la extensión promedio de estos núcleos de población es de 3,106 ha.

Hectáreas promedio de ejidos certificados contra el promedio nacional



FUENTE: Elaborado con información de la SRA (1993-1994) y del RAN (1995-1996), Prom. Nal. INEGI (1991)

Esto obedece a que la medición y otros trabajos técnicos se finalizaron primero en los ejidos más pequeños. En la gráfica se puede apreciar la superficie promedio de los ejidos certificados en diversas etapas del programa. Aparece también el

de sus ejidos.

¹²² Todos los datos que utilizaremos en nuestro análisis corresponden únicamente al régimen ejidal, no obstante que ya se ha extendido el Procede a las comunidades agrarias; pero como esto ocurre a partir de 1997, las cifras del programa que utilizamos se refieren al ámbito ejidal.

tamaño promedio de los ejidos del país que es muy superior a las ha. promedio de los ejidos certificados. Los ejidos más grandes de México están por certificarse.

2. Los ejidos certificados presentan un número de ejidatarios menor que el promedio nacional. En marzo de 1996, se había beneficiado a 26.6 por ciento de los ejidatarios pertenecientes al 37.5 por ciento de los ejidos¹²³, que da un promedio por ejido de 71 ejidatarios (el promedio nacional es de 99). Lo anterior parece significar que a menor número de ejidatarios en el núcleo de población, es más fácil que éstos convengan y concilien sus intereses, delimitando sus correspondientes derechos de propiedad.

3. En los ejidos certificados se percibe mayor presión demográfica sobre la tierra. De las dos características anteriores resulta que, a pesar de que los ejidos documentados tienen en promedio menos ejidatarios que la media nacional, su superficie es aún más reducida que el promedio del país por lo que la proporción ejidatario/tierra es menor. Mientras que a cada ejidatario del país le corresponden, en promedio, 31.3 ha.¹²⁴, a cada ejidatario atendido por el Procede le corresponden 25 ha¹²⁵.

Esta tendencia es homogénea en todo el país, es decir, incluso en los estados del norte, caracterizados por una baja presión demográfica, el promedio de hectáreas certificadas por ejidatario participante en el programa es menor que el promedio estatal. Por ejemplo, en Baja California Sur, donde en promedio a cada ejidatario le corresponden 890 ha., si tomamos las ha. de los ejidos certificados (71%) y las dividimos entre los ejidatarios que residen en esos ejidos, resulta que a cada uno

¹²³ Esta proporción no es definitiva, pues se estima que existen en el país alrededor de medio millón de ejidatarios sin tierra (en su mayoría jóvenes hijos de ejidatarios); pero que por subdivisión de predios han quedado dentro del parcelamiento económico, por lo que pueden ser susceptibles de regularizar su posesión. En tal caso el porcentaje de ejidatarios (registrados en las cifras agrarias oficiales) beneficiados sería menor.

¹²⁴ Cifras obtenidas de acuerdo a la superficie y número de ejidatarios registrados por el VII Censo Agrícola Ganadero, del INEGI en 1991.

de sus miembros le corresponden 334 ha. Sólo dos estados presentan un promedio de tierra certificada por ejidatario mayor a su promedio estatal: Coahuila y Chiapas.

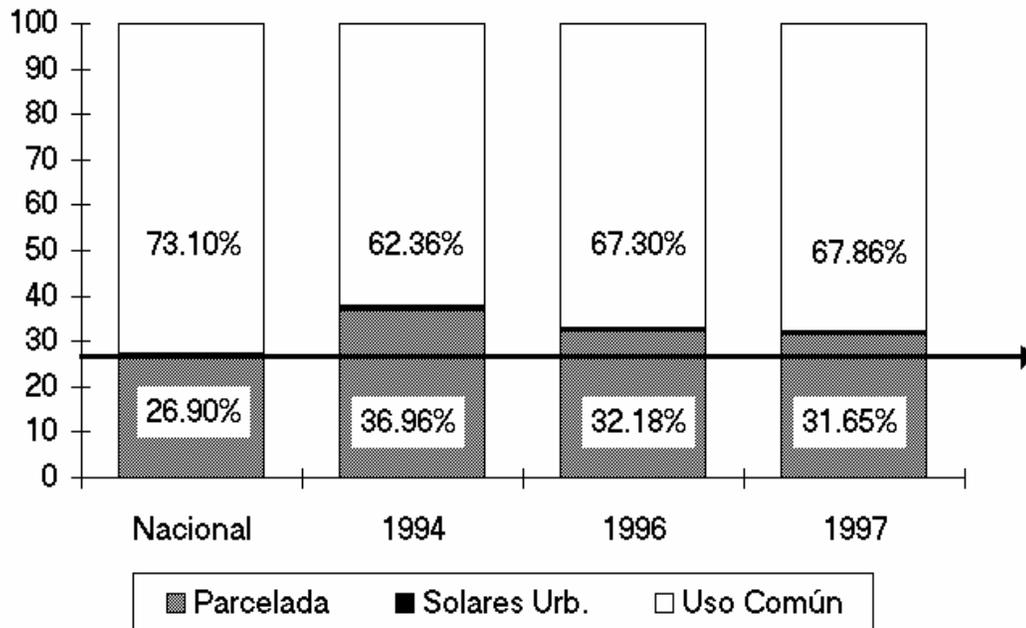
4. La proporción de superficie parcelada es mayor en los ejidos en los que se han concluido los trabajos del Procede que en el promedio ejidal nacional. No obstante que la proporción de superficie parcelada se considera uno de los principales factores que retrasan o suspenden la certificación, los ejidos certificados presentan una proporción de parcelamiento superior al promedio nacional.

En 1994 la proporción de superficie parcelada certificada por el Procede fue de 36.96%, esto es, diez puntos porcentuales por arriba de la media nacional. Paulatinamente, con la incorporación de ejidos con grandes extensiones de superficie de uso común, esta proporción de parcelamiento ha disminuido. Para enero de 1997 el porcentaje de tierra certificada dividida en parcelas estaba aún 4.5 puntos arriba del promedio registrado por el VII Censo Agrícola-Ganadero del INEGI¹²⁶.

¹²⁵ Cálculos obtenidos con datos de Robles Berlanga, Héctor, "Tipología de los sujetos agrarios Procede", en *Estudios Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria*, N° 4, pp 11-39, México, julio-septiembre de 1996.

¹²⁶ Incluso si a las 8.8 millones de ha. parceladas incluidas en el Procede le restamos la superficie correspondiente a las parcelas escolares y otras con uso específico que se consideran de disfrute colectivo (alrededor de 600 mil ha.), la proporción sería de 29.8%, aún tres puntos porcentuales arriba.

Distribución de la superficie ejidal nacional y certificada



FUENTE: Elaborado con información de la SRA (1993-1994), RAN (1995-1996) e INEGI (promedio del Censo nacional).

¿Cómo interpretar estas proporciones y tendencias? La evidencia recabada señala tres consideraciones que explican este fenómeno. La parcelación es una variable de efectos encontrados, en algunos casos, refleja efectiva organización y participación de los ejidatarios, así como consenso en la forma en que se definieron y asignaron los derechos de propiedad sobre las parcelas; sin embargo, las más de las veces, la parcelación es una fuente de fricción y controversias entre los ejidatarios excluidos de la parcelación o inconformes con los límites que se les han asignado. Un tercer factor es la evidencia de que al presentarse el proceso de certificación en los ejidos se está dando la parcelación y apropiación de tierras que anteriormente eran de uso común. A continuación se presentarán los argumentos y evidencia empírica que determinan en qué sentido y magnitud influye cada uno de estos tres factores en el hecho de que la proporción de superficie parcelada con certificación se mantenga arriba del promedio nacional.

Los 5000 ejidos certificados durante en el primer año de la aplicación del Procede se caracterizan por contar con capacidad de organización que les permitió certificar los derechos de propiedad sobre la tierra sin controversias que obstruyeran el avance del Procede.

La presencia de intensa parcelación se presenta con mayor frecuencia en ejidos con extensiones de labor (superficie para el cultivo que es la más propicia para ser parcelada) donde los ejidatarios ya tenían experiencia en la organización para la producción y comercialización de productos, o bien, aquellos ejidos cercanos o inmersos en zonas urbanas en los que las "parcelas" corresponden a lotes urbanizables distribuidos entre los miembros del ejido.

Sin embargo, en otros casos, como se demuestra más adelante, la parcelación se realiza al calor del programa de certificación, constituyendo parcelas en superficie que anteriormente era de uso común. Así se explica la intensa parcelación en los ejidos incorporados al Procede durante su primer año.

También el tamaño de las parcelas tiene relación con la organización y el activismo de los ejidatarios. Por ejemplo, Daniel Covarrubias realizó una encuesta entre ejidatarios que recibieron sus títulos durante el primer año de la certificación y advirtió que 27 por ciento de ellos poseían entre 6 y 10 ha., y 29 por ciento entre 11 y 50 ha., siendo que el promedio nacional de superficie parcelada es de 8.4 ha. lo que lo llevó a concluir que "... existe una fuerte correlación entre el tamaño de la extensión y la capacidad de los ejidatarios para organizarse a sí mismos..."¹²⁷.

Así, la presencia de organización interna y de conductas cooperativas, se observa con mayor frecuencia en aquellos núcleos donde la extensión, productividad¹²⁸ o el

¹²⁷Covarrubias Patiño, Daniel, "An Opinion Survey in the Countryside - 1994", en *Reforming Mexico's Agrarian Reform*, Laura Randall, editor, M.E. Sharpe, New York, E.U., 1996, pp. 107-116, p. 111.

¹²⁸ Como se refirió las parcelas se establecen generalmente en tierra de labor, que es determinante en ilustrar la actividad económica en el medio ejidal, donde 83.8 por ciento de los núcleos de población tiene como actividad principal la agricultura. Así, es mucho más rentable la

valor del recurso tierra impulsan a los ejidatarios a definir los derechos sobre las parcelas para tener mayor certidumbre en su explotación y aprovechamiento.

Cualquiera que sea la naturaleza y antigüedad de la parcelación, se requirió gran organización e interés por parte de los ejidatarios, para que no hubiese controversias en la delimitación de derechos y se lograra, durante el primer año, integrar los expedientes y emitir los certificados de cada una de las parcelas. Prácticamente debieron de haberse incorporado al programa en los primeros meses de su vigencia.

En el resto de los casos, las parcelas son una fuente de contratiempos para el proceso de certificación. En cientos de ejidos ésta no ha concluido por la falta de consenso. En algunas ocasiones estas inquietudes e inconformidades se resuelven en el seno del ejido o en su asamblea, otras se recurre a la Procuraduría Agraria para recibir orientación o para conciliar su planteamientos o bien, se entablan procesos judiciales en los tribunales agrarios. Por ejemplo, 45 por ciento de los expedientes de rezago agrario¹²⁹ se refieren a procesos de privación de derechos (referentes, por lo general, a derechos sobre parcelas). De igual manera una parte muy significativa de los procedimientos planteados a los tribunales agrarios en años recientes versan sobre conflictos por límites o inconformidades con resoluciones de la asamblea sobre la extensión y titularidad de las parcelas.

¿A que se debe entonces el hecho de que la proporción de parcelamiento se mantenga por encima de la media nacional? ¿Permanece el efecto inicial de los primeros ejidos certificados? Algunos, debido a la tendencia decreciente de la proporción de tierra parcelada en los ejidos en los que año con año se concluye el

explotación de 10 ha. de tierra de labor que de 100 ha. de monte o de terrenos pedregosos. Los ejidos certificados, aunque más pequeños, al tener mayor proporción de superficie parcelada parecen disponer de tierra de mejor calidad.

¹²⁹ El rezago agrario son aquellos expedientes pendientes de resolución y que fueron iniciados antes de 1992. Estos asuntos son resueltos por los nuevos tribunales agrarios de acuerdo con las disposiciones de la legislación agraria anterior.

Procede, consideran que sí, y que al terminar la certificación, la superficie parcelada equivaldrá a la registrada en los censos. Por ejemplo, el estudio de Héctor Robles Berlanga señala: "En el caso de la información nacional del VII Censo Agrícola y Ganadero hay una distribución de la tierra similar al conjunto de los ejidos certificados, ya que 70% de la superficie es considerada de uso común y 30% parcelada, por eso se espera que en la medida que avance el Procede se mantenga esta tendencia"¹³⁰. Sin embargo, la evidencia empírica recabada discrepa de este pronóstico.

La superficie parcelada se está transformando y se incrementará durante el proceso de certificación. Las cifras de avances del Procede de algunas entidades, fundamentalmente aquellas con poca presión demográfica sobre la tierra ejidal, ubicadas al norte del país, muestran que las superficies parceladas que ya cuentan con su certificado superan el total de tierra parcelada registrada por los censos de 1991.

Incremento de la superficie parcelada

Estado	Superficie parcelada (censo)	Superficie parcelada (Procede)	Incremento	Avance del Procede
Baja California	498,732 ha.	528,264 ha.	5.9%	45.5%
Baja California S.	22,679 ha.	90,057 ha.	297%	71 %
Coahuila	311,677 ha.	841,230 ha.	170%	60.4%
Nuevo León	215,291 ha.	262,197 ha.	21.8%	65.15%

FUENTE: Elaborado con información del Procede (RAN) y del Censo Agrícola-Ganadero, 1991, INEGI

En estos estados todas las parcelas que se han certificado a partir de enero de 1997 continuarán engrosando el incremento sobre la superficie parcelada que consta en los censos (particularmente significativo en el caso de Baja California

¹³⁰ Robles Berlanga, Héctor Manuel, "Tipología de los sujetos agrarios Procede", *Op. Cit.*, p. 26.

donde aún está por certificarse 55 por ciento de los ejidos y 75 por ciento de la superficie). De esta forma, se está dando una redistribución de la tierra al interior de los ejidos, definiendo derechos en beneficio de los individuos, reduciendo las superficies de uso común o explotación colectiva. Las amplias extensiones ejidales de la península de Baja California brindan incentivos para que los ejidatarios finiquiten predios de uso común, transformándolos en propiedades de uso individual. Lo mismo sucede en Coahuila, la entidad con la menor proporción de superficie ejidal parcelada (4.4 por ciento).

Estas nuevas parcelaciones se deben fundamentalmente a que en algunos núcleos de población, los ejidatarios han acordado distribuir entre sí superficies que anteriormente eran de uso común o de explotación colectiva, por lo que antes de iniciar los trabajos de certificación, efectúan parcelamientos económicos o informales *ex profeso*. En otros casos, cuando los trabajos de certificación se encuentran con controversias por límites parcelarios, las autoridades agrarias buscan conciliarlos y proponen acuerdos; en ocasiones, tras la aprobación de la asamblea, las diferencias se dirimen compensando a las partes inconformes asignándoles superficie que anteriormente era de uso colectivo o común.

Desde luego, estas adjudicaciones son válidas si se obtiene la anuencia por mayoría legal (por dos terceras partes) de la asamblea de ejidatarios. Una vez cumplido este requisito, ese parcelamiento informal o económico será formalizado y legalizado a través de su regularización.

Por el momento, sólo en los cuatro estados mencionados es evidente que la superficie parcelada certificada será mayor a la superficie parcelada con anterioridad a la aplicación del Procede; sin embargo, las tendencias indican que varias entidades podrían sumarse a la lista, toda vez que muchos ejidos en los que la certificación avanza con dificultad o se ha suspendido por controversias judiciales tienen importantes extensiones de tierra parcelada. Por ello, es de

esperarse que los ejidos más conflictivos, aún pendientes de certificación, aportarán extensiones parceladas significativas a los trabajos del Procede¹³¹.

5. *La distribución interna de la tierra es menos inequitativa en los ejidos certificados.* No obstante que se observa la desigualdad característica del medio ejidal, la distribución de la tierra es más equitativa en aquellos núcleos en los que el Procede ha concluido sus trabajos. Para sustentar esta afirmación se comparan cifras del VII Censo agrícola Ganadero del INEGI, el estudio sobre pobreza y desigualdad ejidal, al que ya nos referimos en el diagnóstico, realizado por Mónica Flores, Emma Campos y Félix Vélez¹³²; así como a las cifras referentes al Procede presentadas en el estudio de Robles Berlanga. En los ejidos certificados se encontró que "... 13.5% de los ejidatarios no tiene derechos sobre las parcelas..."¹³³. Este porcentaje coincide con el registrado en el VII Censo Agrícola Ganadero (13.7%); sin embargo, en lo referente a la distribución de la superficie parcelada entre los ejidatarios sí se presentan diferencias sustanciales entre el promedio nacional de los ejidos y el de los núcleos certificados.

¹³¹ Precisar la magnitud de este incremento sería aventurado, y se determinará conforme se dé seguimiento a los avances estatales del procede y se les coteje con los datos censales de cada entidad.

¹³² Flores, Mónica, Emma Campos y Félix Vélez, "Pobreza y desigualdad en dotaciones de tierra ejidal", en *La pobreza en México: causas y políticas para combatirla*, El Trimestre Económico, ITAM- Fondo de Cultura Económica, pp. 205-238, México, 1994, pp. 213-215.

¹³³ Robles Berlanga, Héctor, *Op. Cit.*, p.17.

**Distribución de la tierra al interior de los ejidos
(promedio nacional contra ejidos certificados)**

Tierra propia <i>(Flores, Campos y Vélez)¹³⁴</i>				Parcelas certificadas <i>(Robles Berlanga)</i>		
Estrato	Ejidatarios	Superficie	Ha./ejidat.	Ejidatarios	Superficie	Ha./ejidat.
Inferior	46 %	10.9 %	1.12	49.78 %	15.62 %	2.76
Medio	49 %	51 %	9.84	46.55 %	62.14 %	11.75
Superior	5 %	38.1 %	71.72	3.67 %	22.24 %	53.37

FUENTE: Tomado de Flores, Mónica *Et. al.*, *Op. Cit.* y Robles Berlanga, *Op. Cit.*

En los dos casos se aprecia inequidad en la distribución de la superficie parcelada, donde un número muy significativo de ejidatarios (casi la mitad) tiene que sostenerse de la explotación de magras extensiones; mientras el estrato superior de los ejidatarios, de 5 por ciento o menos, concentra un porcentaje muy significativo de la superficie ejidal.

No obstante, la magnitud de esta inequidad es menos acentuada en los ejidos certificados. El estrato inferior de los núcleos documentados por Procede presenta un promedio mayor de hectáreas por ejidatario, 2.76, más del doble que el observado en el promedio nacional. Si bien no dejan de ser minifundios, sí permiten mayor producción y posible rentabilidad (dependiendo de la calidad de la tierra) que 1.12 ha. El estrato medio de los ejidatarios certificados presenta más equilibrio que la proporción nacional, toda vez que un menor porcentaje de ejidatarios (46.55 por ciento) posee mayor proporción de la superficie ejidal (62.14 por ciento). Por último, el estrato superior de los ejidatarios certificados es más reducido y concentra menor extensión promedio. Las hectáreas promedio por

¹³⁴ El rubro "tierra propia" que tomamos del estudio de Flores *et. al.* se refiere a "... la considerada por el ejidatario como suya, pudiendo ser en tenencia ejidal o en propiedad privada. La ejidal es la de la(s) parcela(s) que tiene(n) asignada(s) dentro del ejido. La privada no es del ejido y sólo una proporción muy pequeña de los ejidatarios la posee...". Consideramos que las proporciones de la distribución de tierra de ambos estudios son comparables entre sí, toda vez que la superficie "mixta" es poco significativa (2.8 por ciento según el VII Censo Agropecuario) y no altera la proporción de la distribución.

ejidatario certificado del estrato superior, son menores al promedio nacional. Esto se debe a que, como se señaló, los ejidos certificados son de menor tamaño que el promedio. Conforme se incorporen al programa ejidos de mayor dimensión, los estratos superiores poseerán más hectáreas.

Factores que inciden en el avance del Procede¹³⁵

Partiendo de las observaciones estadísticas, se distinguen cuatro factores que inciden en el avance del proceso de certificación, a saber: las hectáreas promedio por ejidatario, la proporción de superficie parcelada, el producto agropecuario *per cápita*, así como la incidencia de controversias agrarias¹³⁶. Se analizó el comportamiento de estos factores durante las diversas etapas del avance del Procede entre 1994 y 1996.¹³⁷

Las dos primeras variables son características de los ejidos certificados. Se consideró la variable productiva debido a que existen indicios y evidencias que sugieren que, tras la organización y colaboración de los núcleos y el interés en la certificación, se encuentra la rentabilidad de la explotación de la tierra o valor

¹³⁵ El autor agradece a los profesionales asociados del CIDAC Alberto Díaz Cayeros y Darío Ibarra Zavala por su asesoría en el diseño, realización e interpretación del análisis econométrico que se presenta en este apartado.

¹³⁶ Se elaboró un "índice de controversias agrarias", aproximando en cada estado el número de sujetos agrarios que potencialmente pudieran presentar alguna controversia ante los tribunales y dividiéndolos entre el número de expedientes registrados; el índice permite comparar el grado de "litigiosidad" agraria entre las entidades federativas. En el capítulo siguiente se refiere al tema de la impartición de justicia agraria, describiendo en mayor detalle la forma en que se elaboró este índice y la información que nos brinda sobre la conflictividad agraria en las diversas regiones del país.

¹³⁷ Para el análisis econométrico se utiliza la información de sólo 27 de las 32 entidades federativas. Una omisión es la del Distrito Federal, pues no participa del Procede; en tanto que en Tlaxcala, Colima, Morelos y Aguascalientes, la inminente conclusión de la certificación obedece principalmente a la pequeña dimensión de esas entidades y a la reducida superficie ejidal existente dentro de su territorio; por lo que variables productivas poco podrían explicar el avance de Procede en su jurisdicción, y sí en cambio podrían disminuir la potencia explicativa del modelo ensayado. La justificación de la omisión de estos cuatro estados se fundamenta en la utilización del modelo con las 31 entidades, bajando lo significativo y la validez del modelo; cuando se usó una variable categórica (Dummy) para distinguir a las cuatro entidades en cuestión la significancia se incrementó notablemente. La variable Dummy tuvo un estadístico "t" de 9.455.

intrínseco de la superficie documentada. Por lo que se refiere a las controversias judiciales, se mencionó que en los primeros ejidos que concluyeron la certificación no se presentaron controversias insalvables que tuvieran que dirimirse ante los tribunales, que retrasaran los trámites; mientras que actualmente existe un número creciente de ejidos con mayores conflictos e irregularidades que frenan el avance del Procede.

No se incluyen algunas variables que sin duda tienen un gran impacto en el avance del Procede como la organización interna de los ejidos, la difusión de las características y efectos de la certificación por parte de las delegaciones agrarias en el estado, entre otras, debido a que no se dispone de indicadores que midan tales variables. Algunos testimonios señalan la relevancia de que existan en la entidad agrupaciones campesinas que, por interés ideológico o político, se opongan a la certificación y que hacen proselitismo entre los ejidatarios para que no se incorporen al programa¹³⁸.

Según los encargados de las tareas relativas a la difusión, certificación y registro, el avance del programa en las entidades federativas tiene mucho que ver con la capacidad de organización de los ejidos y en el apoyo de las autoridades locales al programa (por ejemplo en Tlaxcala el gobierno del estado apoyó con recursos materiales y humanos)¹³⁹. Sin embargo, tampoco se cuenta con indicadores o estimaciones cuantitativos confiables o significativos para medir estas variables.

A continuación haremos una revisión de cada una de las cuatro variables utilizadas en nuestro análisis (la descripción del modelo y sus pormenores técnicos se encuentran en el recuadro que aparece al final de esta sección), para

¹³⁸ Alviso Rentería, Eduardo y Leodegario Morales Escobar, "El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede): una experiencia", en *Estudios Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria*, N° 4, pp 140-152, México, julio-septiembre de 1996, p. 143.

¹³⁹ Entrevista con Oscar Fernández Piccolo, Director General de Registro y Asuntos Jurídicos, RAN, septiembre de 1996. Alviso Rentería, Eduardo y Leodegario Morales Escobar, *Op. Cit.*

pasar al siguiente apartado del capítulo donde estableceremos las perspectivas del programa de certificación.

De acuerdo con el modelo planteado, el producto agropecuario *per cápita* resultó muy relevante en los avances durante los primeros dos años de la certificación. La relación fue positiva, es decir, a mayor riqueza, más avance en la certificación. Cada mil pesos de producto agropecuario *per cápita* están asociados, aproximadamente, con un avance de 3 por ciento del Procede.

De esta forma, muchos de los ejidatarios que se incorporaron a la certificación lo hicieron para dar un valor agregado a su tierra u obtener los medios para hacerla más productiva, en mayor proporción que aquellos que ven en la certificación la garantía de su posesión en abstracto. El ingreso al Procede en sus primeros tres años de operación tiene mucho que ver con una rentabilidad mínima que brinde incentivos a la organización y regularización de la tierra. En este sentido la encuesta aplicada por Daniel Covarrubias, arrojó que ante la pregunta sobre las ventajas de la certificación "...sólo 6 por ciento estableció seguridad como una ventaja básica, 21 por ciento dijo que los títulos garantizaban acceso a crédito, y 15 por ciento lo consideraron una ventaja simplemente para tener un título"¹⁴⁰.

Esta relación positiva y significativa se diluye a lo largo del tiempo. Durante 1995 su significancia disminuye. Para 1996, ya no resulta una variable relevante en la explicación de los progresos del programa de certificación (incluso, la relación estadística resulta negativa). Esto lleva a referirnos a las características estadísticas de los ejidos certificados, pues la evidencia empírica parece confirmar que los primeros ejidos certificados fueron, en promedio, ejidos con mayor capacidad material.

La segunda de las variables incluidas en el modelo es la densidad ejidal, esto es, el número de ha. de superficie ejidal que corresponden en promedio a cada

ejidatario de la entidad, e ilustra la presión demográfica sobre la tierra que es un indicador muy significativo a lo largo de toda la problemática del agro. La densidad ejidal es la única característica que, tanto al inicio del programa como actualmente, ha mantenido relevancia explicativa, con la interesante particularidad de que al inicio de la certificación incidía positivamente (a más ha. por ejidatario, mayor avance de Procede); mientras que en el último periodo analizado es un factor que representa una resistencia al programa (a más ha. por ejidatario, menor avance). ¿Cómo interpretar este cambio de sentido de la misma variable?

La relación positiva entre densidad y certificación agraria obedece fundamentalmente al reducido número de ejidatarios y no tanto a la gran extensión de tierra (los ejidos certificados son más pequeños que el promedio nacional). Se ha certificado uno de cada dos ejidos, una de cada tres hectáreas; pero apenas, aproximadamente, a uno de cada cuatro ejidatarios. Entre menor sea el grupo, es más fácil que sus miembros se pongan de acuerdo, cooperen (acción colectiva), y, en caso de controversia, tengan incentivos y disposición a conciliar sus desacuerdos y la autoridad concluya más rápido las mediciones y la emisión de los títulos y certificados. En el caso contrario los ejidos más poblados presentan mayores contratiempos y problemas para emprender y coordinar esfuerzos colectivos y existe mayor fricción entre los intereses y posesiones de sus miembros.

Para el segundo periodo estudiado, la densidad ejidal aparece con una relación negativa (a más ha. por ejidatario menor avance en el Procede), que se debe principalmente a que a partir de 1995 la certificación inició en ejidos más extensos, por lo que el proceso es más tardado. Este es el caso de los estados norteros, por ejemplo, en Baja California Sur, a pesar de que se ha concluido el programa en 71 de sus 100 ejidos, sólo se ha certificado el 31.5 por ciento de sus 5.4 millones de ha. de superficie ejidal. Cada ejido adicional representará mayor esfuerzo sobre

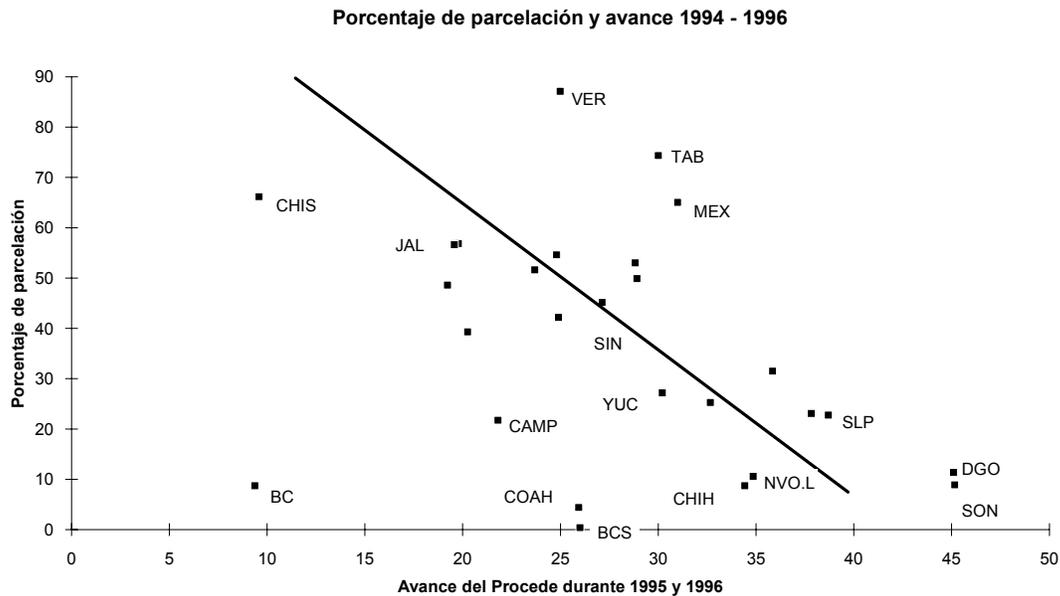
¹⁴⁰ Covarrubias Patiño, Daniel, *Op. Cit.*, p.111.

superficies más extensas¹⁴¹. Como ya hemos señalado los ejidos más grandes del país están por certificarse.

La proporción de la superficie ejidal estatal parcelada no resultó una variable significativa al analizar estadísticamente el avance de la certificación hasta 1994; sin embargo, en la evolución del Procede durante 1995 y 1996, resultó la variable más importante. La relación entre avance y parcelación es inversa, esto es, entre mayor es la proporción de superficie ejidal dividida en parcelas, más lento es el avance del Procede.

Esto no sólo se debe a que es más difícil certificar muchos predios parcelados en un ejido que certificar grandes extensiones de uso común, además, se debe a que bajo la certificación que captó el VII Censo Ejidal de 1991 se encuentran décadas de disputas e incertidumbre, por lo que, entre mayor proporción de parcelas, existe mayor potencialidad de inconformidades, controversias y conflictos que impidan a un núcleo incorporarse por acuerdo de asamblea al programa de certificación, o bien, surjan dificultades y complicaciones durante los trabajos de medición y delimitación de parcelas, deteniendo el avance y suspendiendo la conclusión de los trabajos en tanto no se concilien intereses o se resuelva judicialmente la pertenencia y extensión de los derechos en disputa.

¹⁴¹ Para estimar la dificultad de la certificación en estas entidades, bástenos decir que a pesar de que Baja California Sur y Baja California están entre las entidades que mayor superficie han certificado (suman 3.1 millones de ha.), aún les falta certificar más del 70 por ciento de su superficie ejidal.

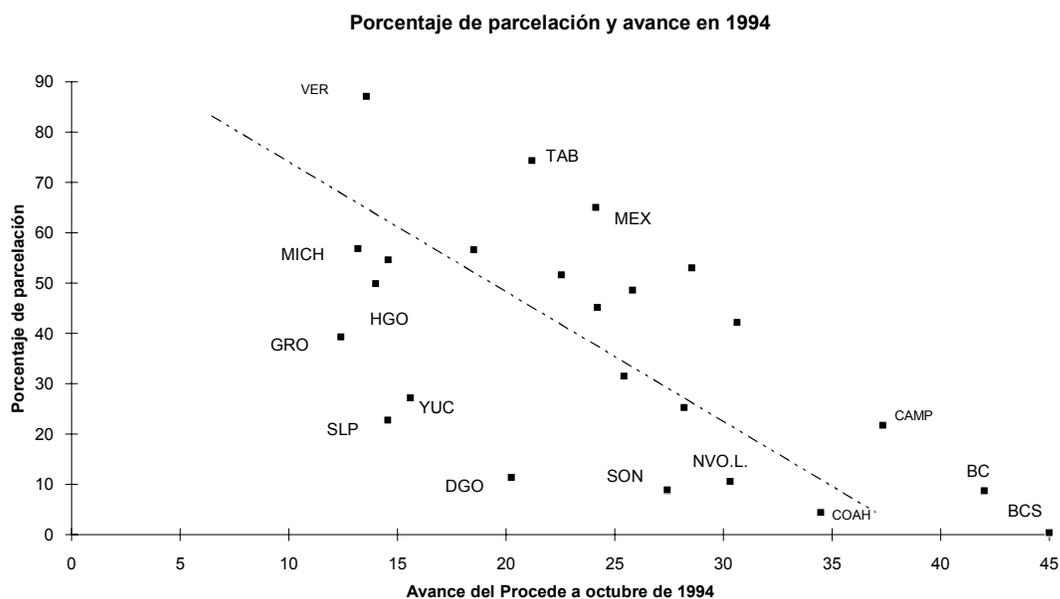


FUENTE: Elaboración propia con información del RAN e INEGI.

Esto parece sugerir que en un número importante de ejidos con una proporción considerable de superficie parcelada¹⁴², aún no se concluye la certificación, debido a que está en proceso la delimitación y documentación de los predios, o se encuentran suspendidos los trabajos mientras se resuelven controversias legales en curso, o no se han incorporado al programa por estar negociando un acuerdo interno sobre la forma en la que se asignarán los derechos sobre la tierra.

Como se refirió en el apartado anterior, en algunos estados resulta evidente que la superficie parcelada certificada, es superior al total de la superficie parcelada reportada por los censos levantados con anterioridad a la certificación. Estos estados (Baja California, Baja California Sur, Coahuila y Nuevo León), con bajo porcentaje de superficie ejidal parcelada de (en los censos) presentaban avances considerables del procede en 1994.

¹⁴² Se hace referencia al promedio, pues como ya se mencionó algunos ejidos con proporciones de superficie parcelada considerables (como los primeros ejidos en incorporarse al Procede) no derivan de conflictos internos sino de coordinación y organización que facilitan la definición y estabilidad a sus derechos de propiedad, permitiendo su rápida certificación.



FUENTE: Elaboración propia con información del RAN e INEGI.

Aunque se puede percibir una relación negativa entre avance de 1994 y porcentaje de parcelación (línea punteada), ésta no resultó estadísticamente significativa; sin embargo, de la comparación de las gráficas se puede apreciar que entre 1994 y 1996 algunas entidades con bajo porcentaje de parcelación, han variado el ritmo de avance en el proceso de certificación. Mientras en 1994 Nuevo León, Coahuila, Baja California y Baja California Sur, presentaban avances sustantivos, Sonora presentaba avance moderado y San Luis Potosí, Yucatán y Durango estaban rezagados. Ahora las posiciones están invertidas. Esto presenta indicios interesantes para el análisis de los patrones y velocidad de los avances en las diversas regiones del país, y advierte que las apropiaciones parcelarias certificadas se incrementarán en Sonora¹⁴³, Durango, San Luis Potosí y Yucatán.

En su etapa inicial, la incidencia de la actividad de impartición de justicia agraria en el avance de Procede fue reducida, pues en comparación con el considerable número de ejidos incorporados a la certificación, la incipiente aparición de

¹⁴³ En enero de 1997 se habían certificado 321 mil ha. parceladas en Sonora, que representan el 74 por ciento de la superficie parcelada detectada por los censos en la entidad.

demandas judiciales no resultó significativa. Ello es consistente con el análisis que indica que en los primeros ejidos certificados la mayoría de las controversias que surgieron pudieron ser conciliadas o arbitradas durante los trabajos de certificación dentro de la propia comunidad, siendo un número mucho menor (estadísticamente no significativo) el de aquellos ejidos en los que Procede no pudo continuar ante problemas insalvables o pugnas judiciales.

Al practicar las pruebas estadísticas para explicar el avance del Procede para 1996, la variable "Incremento porcentual de las resoluciones de los tribunales unitarios agrarios de 1994 a 1995" resultó relevante. Es decir, en la medida que los magistrados en materia agraria resuelven controversias, éstos definen derechos y permiten que se inicie o reanude el proceso de certificación.

Este patrón resulta notorio en estados con pocos ejidos. No tiene, por ejemplo, el mismo efecto los 360 expedientes que están en trámite en Baja California Sur (donde sólo falta de concluirse la certificación en 29 ejidos) o en Baja California (con 122 ejidos pendientes), que en Veracruz donde el Procede tiene más de dos mil ejidos por certificar. Es decir, el impacto de procesos en curso o resolución de expedientes, apenas será notado en Veracruz; mientras que resultará determinante en estados donde el avance de la certificación depende de que se resuelvan las controversias que mantienen frenada la certificación.

De las cuatro variables estudiadas, se pueden inferir las perspectivas regionales que enfrentará el Procede. La riqueza de la zona geográfica ha perdido influencia y los factores agrarios más significativos son la proporción de superficie ejidal parcelada y la cantidad de ha. por ejidatario como resistencias potenciales para el avance de la certificación. Por otra parte, la labor de los tribunales en la resolución de controversias destaca como una forma de definir derechos, que reactiva los procesos de certificación pendientes y, al definir controversias, impulsa la regularización y documentación de los derechos adquiridos por sentencia judicial.

Sin embargo, el modelo bosquejado no explica la totalidad de la compleja realidad agraria. Muchas características no ponderables cuantitativamente como la organización ejidal o la transparencia en los procesos oficiales, son determinantes para la principal meta que consiste en definir eficientemente los derechos de propiedad y establecer los cimientos de la reforma agraria definitiva en nuestro país. Los desafíos y perspectivas que esta misión enfrenta son la materia del próximo apartado.

Análisis econométrico del avance del Procede

Para el estudio del avance del Procede en 1994, resultan significativas dos de las cuatro variables explicativas, "hectáreas por ejidatario" (ha./ejidat) y "Producto Agropecuario *per cápita*" (PIBagr/pobl); mientras "Índice de controversias agrarias" (Controv.) y "proporción de superficie parcelada" (%Parcel) no mostraron relevancia significativa en la determinación del avance del Procede hasta 1994.

AVANCE 94=

$$21.015 + 0.024 \text{ ha./ejidat} + 3.141 \text{ PIBagr/pobl} - 0.091 \text{ Controv} - 0.068 \% \text{Parcel}$$

(t= 4.959)

(t= 2.692)

(t= 1.909)

(t= - 0.963)

(t= - 1.013)

$$F= 7.52 \quad \hat{R}_2= 0.521$$

De acuerdo con esta estimación, la interpretación de las variables significativas indica que por cada hectárea promedio por ejidatario en una entidad federativa, el Procede se incrementaría en aproximadamente 0.024 punto porcentual (esto no es desdeñable si consideramos que en Baja California Sur las ha. de tierra ejidal que le corresponden en promedio a cada ejidatario son 883). Por lo que se refiere al producto agropecuario correspondiente a cada habitante del medio rural en los estados, por cada mil pesos *per cápita* de producto Procede tendería a avanzar 3.141 por ciento (en los estados estudiados, este producto fluctúa entre 564 pesos en Yucatán y 4,945 en Baja California).

El mismo modelo aplicado al avance acumulado de Procede entre 1995 y 1996 muestra transformaciones muy significativas en la incidencia de las variables explicativas; el resultado de nuestra estimación es el siguiente:

$$\begin{aligned}
 &\textbf{AVANCE 1994 - 1996=} \\
 &\textbf{37.058 - 0.026 ha./ejidat - 1.63 PIBagr/pobl + 0.083 Res94-95 - 0.285 \%Parcel} \\
 &\quad (t=- 2.564) \quad (t= - 1.145) \quad (t= 2.251) \quad (t= - 3.725) \\
 &\quad \textbf{F= 4.556} \quad \textbf{^R_2= 0.354}
 \end{aligned}$$

Para el avance 94-96 son significativas tres variables, "hectáreas por ejidatario" (ha./ejidat), "proporción de superficie parcelada" (%Parcel) y en esta ocasión, las controversias ante los tribunales si tuvieron incidencia, considerando las resoluciones emitidas por los tribunales el periodo anterior (Res 94-95). El "Producto Agropecuario *per cápita*" (PIBagr/pobl) no fue significativo en este segundo periodo.

Un factor muy importante de esta segunda función, con respecto a la anterior, es el hecho de que, como puede constatarse dos variables cambian de signo, las ha. por ejidatario, antes positivas, ahora inciden negativamente en el avance de Procede. De la misma forma el Producto *per cápita*, que en 1994 imprimía un impulso significativo a la certificación ahora presenta signo negativo (aunque no alcanza a ser significativo estadísticamente para el avance 1996).

La interpretación de este comportamiento es que algunos factores que al inicio del Procede facilitaban el avance, dos años después pueden ser un lastre para el progreso de la certificación; matemáticamente esta dualidad a lo largo del tiempo se ilustra con una parábola, como una especie de montaña rusa (y ese es su efecto, primero positivo o ascendente y de pronto negativo o descendente), esta línea curva se da cuando la función es cuadrática (que contiene un factor elevado al cuadrado), pues presenta valores positivos seguidos de valores negativos o viceversa. Así, si ajustamos el modelo incorporando una de las variables explicativas multiplicada por sí misma se obtiene:

Avance 1994-1996=

41.6- .115ha./ejidat +.0001(ha./ejidat)² - .038PIBagr/pobl -.066Res9495 - .347%Parcel
 (t= 7) (t= - 2.275) (t= 1.909) (t= - 0.024) (t= - 1.834) (t= -4.379)

F= 4.812 ^R₂= 0.423

Al contemplar expresamente en el modelo el efecto de la parábola (incluyendo una variable elevada al cuadrado) aumentan los coeficientes de las variables significativas, a excepción de Res9495 que desciende. La variable más significativa del modelo es la proporción de superficie parcelada (%parcel), el signo negativo de su coeficiente nos indica que por cada punto porcentual de la superficie ejidal que este parcelada, la certificación enfrentará mayores problemas para avanzar; en forma inversa a lo observado en 1994, las ha. por ejidatario ahora se presentan como un freno al avance de Procede. Por su parte los tribunales que han incrementado el número de resoluciones al transcurrir los procesos iniciados en 1993 y 1994 facilitan el avance de Procede. De acuerdo con el modelo, por cada punto porcentual que aumenten las resoluciones respecto del año anterior, la certificación tendería a incrementarse en 0.066 por ciento.

UNA CUESTA CADA VEZ MÁS PRONUNCIADA

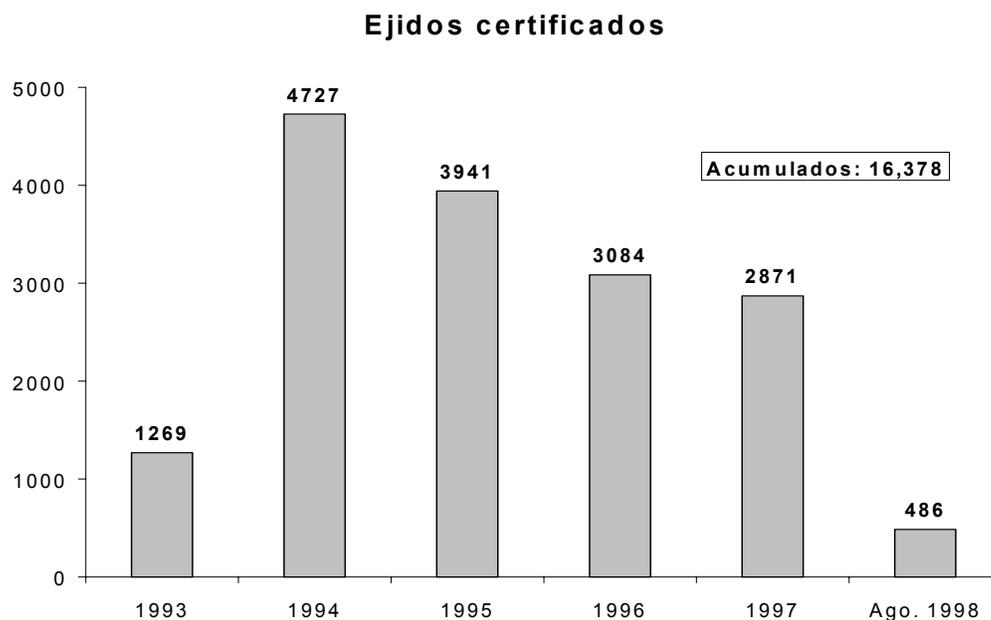
Perspectivas de la certificación

Al analizar las gráficas del avance porcentual anual, de ejidos certificados y de documentos emitidos, así como la superficie amparada por dichos certificados y títulos, salta a la vista que a pesar de que año con año se incrementan los progresos del Procede, la intensidad del avance está decreciendo.

Por ejemplo, de un incremento de 17.3% entre 1993 y 1994, se descendió a 14.3% de aumento entre 1994 y 1995, y entre este año y 1996 el aumento fue de

11.25%. Entre 1997 y 1998, el incremento fue de 10 por ciento. En el mismo sentido, la superficie certificada y la emisión de documentos llegaron a su máximo en 1995, descendiendo sensiblemente en los años siguientes.

Ha comenzado una pronunciada cuesta para el desarrollo del programa de certificación, ya que si bien se inició en ejidos de baja conflictividad y amplia organización, y el efecto demostración disminuyó resistencias iniciales, los ejidos por certificar tienen cada vez más problemas en la delimitación de derechos de propiedad y tienen menos incentivos a la organización. Además, los ejidos pendientes de certificación son más extensos y, no obstante su menor presión demográfica sobre la tierra, la constitución de nuevas parcelas o disputa por las existentes lleva a pensar que presentarán mayor potencialidad de conflicto.

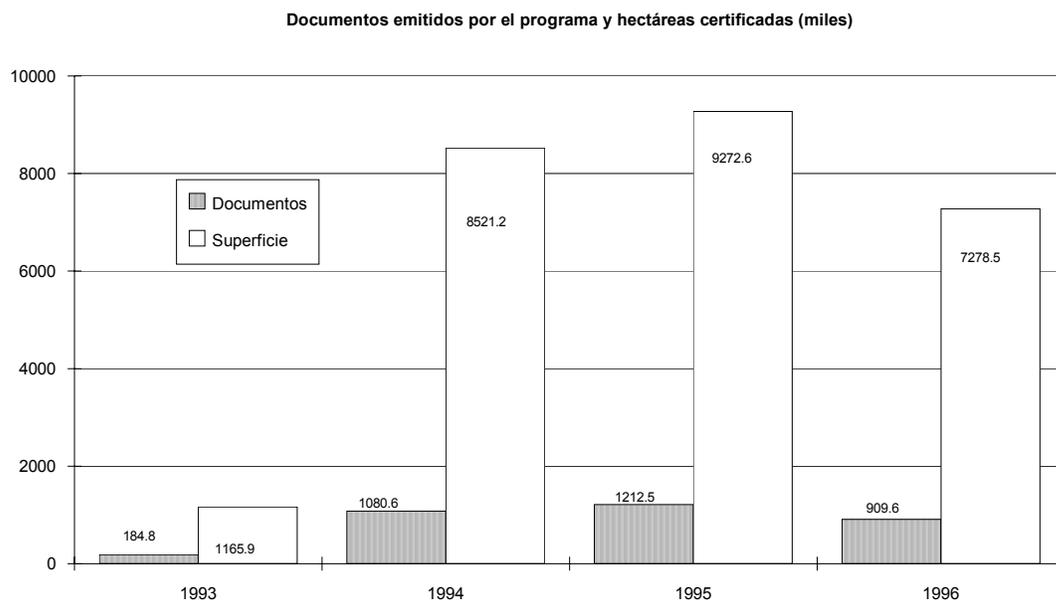


FUENTE: Elaborado con información de la SRA (1993-1994) y del RAN (1995-1998)

Otro aspecto relevante es que cada vez el Procede se encuentra con ejidos más grandes que significan arduos trabajos de medición y delimitación de predios. Conforme avanza el Procede, el tamaño promedio de los ejidos certificados va

incrementándose. El programa ha comenzado a entrar en ejidos conurbados y en regiones con alta presión demográfica sobre la tierra, menor organización interna y, por lo tanto, con indefinición de derechos, menor productividad, mayor desigualdad y asimetría entre los ejidatarios e, incluso, menor interés en participar en el programa. Además, la certificación ha comenzado a presentarse a la consideración de las comunidades agrarias (2,571 núcleos y 18 millones de ha.). Todo lo anterior incrementa la potencialidad de conflictos en el proceso de certificación y un menor incremento en el avance del programa.

Como señalan funcionarios del programa, "llega el momento en que se revisa la lista de los ejidos aún no certificados y se tiene que tomar la decisión de entrar en núcleos con problemas de diversa índole. Entre ellos, algunos divididos políticamente o por otros intereses, núcleos con un gran número de ejidatarios apáticos, o con una minoría significativa de ejidatarios con derechos vigentes y una mayoría de posesionarios y avecindados manifestándose en contra del *Procede*"¹⁴⁴.



NOTA: gráfica tomada del anexo del segundo informe de gobierno del Presidente de la República, 1996

¹⁴⁴Alviso Rentería, Eduardo y Leodegario Morales Escobar, *Op. Cit.*, p.142.

Otro factor que las tendencias estadísticas nos permiten prever, es la incorporación a los programas de reordenamiento de ejidos cada vez con mayores asimetrías internas, de mayor desigualdad y en general ejidos más pobres. En éstos, existen menos incentivos para la organización interna y para participar o interesarse por la definición de derechos sobre predios que por su tamaño o condición no representan una fuente de ingresos significativos, por lo que la certificación se encontrará una respuesta apática. En otros casos la desigualdad entre los miembros de los núcleos, también presentará incentivos para apropiaciones ilegítimas. De la misma forma, controversias agrarias entre sujetos con pronunciada desigualdad económica y cultural pueden limitar la capacidad de defensa y la posibilidad de sesgar o dificultar el desempeño institucional de las entidades agrarias.

Conforme avanza el programa, una fuente creciente de controversias son los planteamientos y conflictos referentes a la sucesión de derechos agrarios. Para abril de 1996 la Procuraduría Agraria había atendido 61,072 asuntos relativos a este tema derivando en controversia sólo 40% (24,347 asuntos), resueltas en su mayoría mediante orientación, conciliación y arbitraje. Sólo en 6,509 casos no se logró conciliación y se tuvo que dirimir la controversia ante los tribunales agrarios¹⁴⁵. Si bien se considera que este número de asuntos es bajo para cuatro años de vigencia del Procede, debe considerarse que la certificación llegará a núcleos de población cada vez más complejos por lo que la cantidad de controversias irá en aumento. Por otra parte, en lo que se refiere a servicios de impartición de justicia, 6,509 juicios agrarios es un número muy significativo, pues representa 20% de las nuevas demandas ingresadas a los tribunales unitarios agrarios de todo el país entre 1992 y enero de 1996. Es decir, uno de cada cinco juicios agrarios iniciados ante los nuevos tribunales se refiere a sucesión de derechos.

¹⁴⁵ Robles Berlanga, Héctor, *Op. Cit.*, pp 22-23.

Esta problemática dificulta el cumplimiento de las metas del gobierno. Por ejemplo, en su informe de labores de abril de 1996, el Procurador Agrario señaló: "...confiamos cumplir en 1996 con la meta de certificar 4,500 núcleos agrarios y culminar el programa en Aguascalientes, Colima, Morelos y Querétaro..."¹⁴⁶; sin embargo, como se advierte en las cifras, ese año se concluyeron los trabajos en apenas 3,084 ejidos, y si bien en Colima, Aguascalientes y Morelos el programa presenta avances significativos (88%, 80% y 75%, respectivamente), aun no se considera concluido. En Querétaro el avance a enero de 1997 fue de 61 por ciento (en enero de 1998 apenas se reportaba un porcentaje de avance de 70 por ciento).

El gobierno ha señalado su propósito (e incluso se ha referido a ello como un compromiso) de concluir el programa de certificación antes de terminar su gestión, en el año 2000; sin embargo, con base en lo analizado en este estudio se puede advertir que esta meta será muy difícil de lograr.

En cuatro años y medio Procede certificó a la mitad de los ejidos del país. Considerando que los núcleos que aún no se han incorporado al Procede son más extensos, menos organizados, más pobres, con mayores problemas de delimitación de derechos y más controversias latentes, es muy difícil esperar que en las poblaciones agrarias pendientes de certificar, se puedan definir efectivamente sus derechos de propiedad en otros cuatro años y medio, y mucho menos en tres¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Intervención del Procurador Agrario en la presentación del informe anual de actividades de la institución, México, D.F., 12 de abril de 1996, versión mecanográfica, Coordinación de Asesores, PA, abril de 1996, p.8.

¹⁴⁷ Cuando se refiere la conclusión del programa no se quiere decir que el todos los ejidos serán certificados, pues por tratarse de un programa voluntario, su terminación no implica que en los más de 27 mil ejidos se culminen los trabajos de certificación; pero sí que en todos se haya difundido la existencia de un servicio gratuito de certificación, se haya sensibilizado sobre sus ventajas y brindado los elementos para que, informada y libremente, la asamblea de ejidatarios determine su incorporación o no al programa.

Para estimar el tiempo requerido para que el programa de certificación llegue a un avance satisfactorio, que podría ser del 90 por ciento de los ejidos del país certificados (debido a que la certificación es voluntaria, siempre habrá núcleos renuentes a participar por lo que no puede aspirarse al 100 por ciento de avance), se realizó una proyección estadística¹⁴⁸ (ver nota metodológica), de la que se desprende que a partir de enero de 1997 habrán de pasar por lo menos cuatro años y un mes para que el promedio de avance llegue a 90 por ciento de los ejidos.

Sin embargo, tenemos que agregar dos consideraciones. En primer lugar, el estudio de convergencia fue no condicionado, es decir, no se sujetó al desarrollo del resto de las variables, por lo que el análisis podría estar subestimando el tiempo que habrá de transcurrir para arribar al 90 por ciento de avance en la certificación. Como otra importante consideración debe señalarse que se han sumado al proceso de certificación 2,571 comunidades agrarias, cuya renuencia a participar en el programa es mayor a la presentada por los ejidos. Además se deben considerar las dificultades técnicas de la definición y medición de derechos de propiedad por su tamaño (una de cada tres comunidades agrarias tiene más de 5,000 ha. y la superficie de todas las comunidades es de 18 millones de ha.), lo inaccesible de la ubicación geográfica de muchas de ellas, los problemas de definición de derechos y la mayor presión demográfica sobre la tierra en las comunidades que en los ejidos (en los ejidos la superficie por ejidatario es de 31.3 ha., mientras en las comunidades le corresponde en promedio a cada comunero 22.6 ha.).

Nota metodológica del análisis de convergencia

La metodología se basa en la teoría neoclásica del crecimiento económico, misma que predice convergencia en el nivel de ingreso entre economías con mismo nivel

¹⁴⁸ El autor agradece al Lic. Darío Ibarra Zavala, quien desarrolló el modelo econométrico de convergencia que aquí se describe y redactó la nota metodológica respectiva.

de ahorro, depreciación, crecimiento poblacional, función de producción y preferencias de la gente. Aunque es difícil que todos los supuestos se cumplan al pie de la letra, es probable que entre los estados de una nación se cumplan de un modo razonable o por lo menos se aproximen.

En el presente caso se hizo un cambio de variable, donde el avance (porcentual) del programa PROCEDE hizo las veces del nivel de ingreso *per cápita*. A partir de la observación de los datos se corrió la siguiente regresión:

$$\ln y_t - \ln y_{t-1} = a - \beta \ln y_{t-1} + u$$

Donde:

$\ln y_t - \ln y_{t-1}$: *tasa de avance del PROCEDE*

β : *Velocidad de convergencia del programa entre estados.*

u : *error aleatorio*

Los resultados de la regresión fueron los siguientes:

$$\ln y_t - \ln y_{t-1} = \underset{(6.557)}{1.302} - \underset{(-5.176)}{0.275} \ln y_{t-1}$$

$$R^2 = 0.489 \quad \tilde{R}^2 = 0.471 \quad F = 26.792$$

Los valores entre paréntesis se refieren a los valores t calculados, que, como se observa, arrojan coeficientes significativos.

Los resultados obtenidos permiten calcular el tiempo que deberá transcurrir para que el programa Procede tenga un avance de 90% (nivel al que se considera terminado) por cada estado; es decir, es posible determinar el número de años necesario para que el programa de certificación se pueda dar por concluido en cada estado.

El procedimiento utilizado para la obtención del tiempo fue el siguiente:

- A) A partir de la regresión, se despeja $\ln Y_t$ en términos de las otras variables.
- B) Se sustituye el valor de $\ln Y_{t-1}$ en la fórmula obtenida en A)
- C) Se repite el procedimiento para Y_{t-2} , Y_{t-3} ... esto conduce a una progresión geométrica, cuya suma presenta a la variable tiempo de manera explícita.

D) Se despeja el tiempo y se sustituye el valor deseado de Yt para encontrar los años necesarios para llegar a ese nivel.

Por todo lo anterior un escenario optimista señalaría que se podría llegar a certificar 90% de los núcleos agrarios (contando, adicionalmente a los ejidos, a las comunidades agrarias) en un lapso no menor a cinco años y medio, contados a partir de enero de 1997. Forzar su conclusión durante el año 2000 implicaría sacrificar algunas variables como la equidad, la seguridad jurídica y la estabilidad del sistema de derechos que se pretende construir.

Con base en estas cifras, coincidimos con la recomendación del estudio de De Walt y Rees en el sentido de que "El gobierno no debe tratar de precipitar la titulación de la tierra y el proceso de certificación. La resolución de disputas sobre quién tiene derecho a la tierra y los límites de los predios debe realizarse con gran cuidado, de otra forma México continuará plagado de conflictos agrarios en las generaciones siguientes..."¹⁴⁹

Ante la dificultad y resistencia que enfrentará la certificación en la nueva etapa, la autoridad competente deberá plantear estrategias y alternativas y, en su caso, ajustar sus metas previstas, de manera que pueda impulsar el proceso sin sacrificar la expectativa de lograr una reforma agraria definitiva basada en la equidad y la seguridad en la definición de derechos agrarios.

¹⁴⁹ De Walt, Billie y Martha W. Rees, *Op. Cit.* p. 33.

Los desafíos del Procede

Las características estadísticas generales de los ejidos certificados nos brindan una perspectiva global de los incentivos predominantes que ofrecen ciertas regiones o estados de la República; sin embargo es en cada ejido, en la interacción de autoridades agrarias federales y locales, intereses políticos y económicos, dirigencias ejidales y ejidatarios en particular donde surgen las expectativas sobre el proceso de certificación más próximas a los sujetos agrarios.

En la forma en que se desarrolle cada etapa de la certificación, desde la sensibilización hasta la entrega de documentos, el campesino percibirá la factibilidad y equidad del programa y la posibilidad de que sus legítimas posesiones, aspiraciones o inconformidades sean atendidas imparcial y eficientemente. En la transparencia o sesgos de los procesos está la sustancia de la que puede ser la segunda reforma agraria en nuestro país, acaso la definitiva.

Hasta el momento la certificación ha avanzado en la delimitación de propiedades agrarias. Las inconformidades han sido resueltas y conciliadas o, en su caso han sido planteadas ante los tribunales. Sin embargo, no ha estado exento de dificultades por la complejidad de los factores que coinciden en este proceso de certificación. Sobre la marcha el programa se ha encontrado con inconformidades, controversias de linderos, y con menor frecuencia, oposiciones a la certificación. Uno de los principales problemas que ha enfrentado el programa es el hecho de que, en la gran mayoría de los casos, los campesinos no cuentan con documentación que avale los derechos de su posesión¹⁵⁰, lo que brinda un conflictivo panorama de posesión precaria por parte de los sujetos agrarios. En la mayoría de los ejidos no existe una parcelación formal, sino consuetudinaria o de hecho, que siendo provisional devino permanente, y que encubre delimitaciones

¹⁵⁰ No se extendió documento oficial, en ocasiones la asignación de parcelas se hizo verbalmente o no se conserva constancia del acuerdo de asamblea.

realizadas irregularmente. Se estima que sólo 36% de los ejidatarios tiene certificado de derechos agrarios y 11%, su título parcelario¹⁵¹.

No obstante, los brotes de protesta o inconformidad abierta son casos aislados. Esto se debe a que tras décadas de incertidumbre y propiedad precaria, la posibilidad de definir de una vez por todas un derecho y asignar en definitiva la titularidad sobre una posesión, hace que los campesinos participen, negocien, concilien sus diferencias o transijan para la obtención de la seguridad jurídica, como dice Luin Goldring, "... a pesar de alguna oposición, Procede avanza porque mucha gente espera ganar de ello en diversas formas"¹⁵². Además, la comunidad rural impone fuertes incentivos a la conciliación, pues sus moradores han sido vecinos por generaciones y la producción y bienestar dependen en gran medida de la cooperación y la solidaridad social.

Desde luego, existen núcleos y ejidatarios que se han mantenido renuentes a incorporarse al programa o que han realizado acciones de resistencia a su avance. El origen de estas resistencias es la desconfianza en los programas oficiales, desinformación e intereses políticos.

Las motivaciones de estas actitudes escépticas o adversas a la certificación pueden verse reflejadas en los resultados obtenidos por la encuesta descrita por Daniel Covarrubias en la que "... de aquellos ejidatarios que respondieron la pregunta sobre las desventajas del programa, 26 por ciento consideraron que con un título de tierra se verían obligados a pagar impuestos, 23 por ciento que podrían perder sus tierras en favor de los bancos, 22 por ciento que el programa implicaba demasiado papeleo y 18 por ciento consideró falta de información como una desventaja principal. (debe considerarse que en México los pequeños poseedores están exentos de impuestos)..."¹⁵³.

¹⁵¹Morett Sánchez, Jesús Carlos, *Alternativas de modernización del ejido*, Instituto de Propositiones Estratégicas, A.C., México, 1991, pp. 142-3.

¹⁵² Goldring, Luin, *Op. Cit.*, p. 284.

¹⁵³ Covarrubias Patiño, Daniel, *Op. Cit.*, p.111.

El estudio sobre la experiencia del programa en Tlaxcala, que hemos referido, señala respecto a los ejidos que se mantuvieron renuentes a que se concluyeran los trabajos del Procede que, "... en esos siempre hubo oposición al programa, en forma individual y/u organizada; conseguir actas de conformidad de linderos era un verdadero triunfo; se detectaron muchísimas parcelas sin interés en el programa; a los técnicos y topógrafos frecuentemente los amenazaban y, lo más grave del asunto, líderes con otros objetivos e intereses políticos tomaron la bandera de la inconformidad e inclusive mal informaron para acrecentarla y así tener presencia proselitista, sin importarles resolver verdaderamente el motivo del rechazo"¹⁵⁴.

Para Goldring, quienes no están a favor de la certificación son aquellos que podían producir con el anterior paquete de subsidios y que saben que no son del pequeño sector de productores empresariales eficientes, o aquellos que ven en la tierra un vínculo con sus antepasados y sus luchas.¹⁵⁵ Son productores que perciben que bajo la nueva orientación de la política pública que se aplica en el campo mexicano, no podrán acceder a los medios para participar de una economía más competitiva y abierta. Los actores que se perciben como perdedores de la reforma se resisten a los nuevos programas y sienten que sus intereses estaban protegidos en los esquemas corporativos que sirvieron por décadas como marco a las relaciones en el campo mexicano.

Según los servidores públicos que participan en los programas de regularización y certificación agrarias, las resistencias van disminuyendo ante el efecto demostración de núcleos y regiones aledaños a los ejidos renuentes¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Alviso Rentería, Eduardo y Leodegario Morales Escobar, *Op. Cit.*, p.143.

¹⁵⁵ *Op. Cit.*, p. 281.

¹⁵⁶ Entrevista con el Lic. Nicolás Rodríguez, Director de Certificación del RAN, febrero de 1997.

Un problema que se percibe en el desarrollo de la certificación es que algunos individuos pueden estar aprovechando del programa para consolidar y legalizar apropiaciones ilegítimas, constituyendo derechos agrarios que encubran despojo y simulación. Este desde luego es el principal sesgo que debe impedirse en el proceso de certificación, sobre todo si la nueva etapa de la certificación se hará en un entorno de mayor dificultad y potencial conflictividad, que son el medio en el que suelen darse comportamientos oportunistas y abusos ante la pasividad o la controversia. Por ello, estudiaremos someramente el factor institucional de la certificación ante este tipo de conductas no cooperativas.

Entre los diversos momentos en que pueden presentarse apropiaciones indebidas podemos referir la asignación de derechos realizada con anterioridad a las transformaciones jurídico-institucionales, a través de cesiones y ventas y posesión informales, e incluso pueden tener su origen desde la misma constitución del núcleo; también puede darse el caso que al presentarse la posibilidad de la certificación, los ejidos procedan a realizar un parcelamiento económico antes de que comiencen los trabajos del Procede, o bien puede suceder que en una parcelación ya existente surjan y se resuelvan problemas de límites durante los trabajos técnicos de medición.

En cualquiera de estos casos procede la certificación; de hecho la exposición de motivos de la reforma legislativa hace mención de que "... la iniciativa de ley,... propone transformar lo que por años ha sido práctica común en el campo en derechos"¹⁵⁷. Desde luego este planteamiento se refiere a asignaciones lícitas, apegadas a principios de equidad y justicia, consensadas y sancionadas por la conformidad del grupo ejidal.

Por lo que se refiere a la apropiación antes del Procede, Morett indica que debido a esta vigencia de distribución o parcelamiento económico, la delimitación se

¹⁵⁷ Exposición de motivos de la Ley Agraria", en *Nueva legislación de tierras, bosques y aguas*, Op. Cit., p. 178.

enfrentará con la estructura caciquil ejidal¹⁵⁸. En cuanto a la posible apropiación ilegítima durante el proceso de medición y delimitación de los predios ejidales, Goldring señala que este proceso permite a algunos consolidar su poder, a otros aprovechar las ventajas de la fase de medición "... para resolver controversias limítrofes en su favor... porque Procede supone regularizar prácticas y límites existentes "¹⁵⁹.

Sobre el parcelamiento *ex profeso* ante el Procede, Alviso y Morales mencionan que "... hubo ejidos que condicionaron la entrada al Procede para realizar primero una división del ejido determinando las superficies de cada uno, y luego incorporarse por separado. Otro ejemplo fue un ejido que solicitó, previo al programa, un ajuste al parcelamiento económico existente, así como el parcelamiento de parte de las tierras de uso común en parcelas iguales para cada ejidatario; todo este trabajo, previo a la anuencia... las controversias entre ejidatarios se resolvían proporcionando una cantidad de tierra de uso común a uno de los sujetos..."¹⁶⁰ .

Con base en estas consideraciones y ejemplos, surge la inquietud acerca de la posibilidad de que la certificación sea usada como instrumento de agentes oportunistas para sesgar la transferencia de superficies del dominio social al privado en forma ilegítima, provocando la acentuación de desigualdades y asimetrías en el medio ejidal, impidiendo la consolidación de un nuevo sistema de derechos estable, así como respetado y aceptado como legítimo por los miembros de la comunidad.

El punto clave para tratar de responder a esta inquietud es determinar si la legislación y la dinámica del programa de certificación establecen los instrumentos para detectar apropiaciones indebidas y los medios de control cuando éstos no

¹⁵⁸ Morett Sánchez, Jesús Carlos, *Op. Cit.* p. 143.

¹⁵⁹ Goldring, Luin, *Op. Cit.*, p.282.

¹⁶⁰ Alviso Rentería, Eduardo y Leodegario Morales Escobar, *Op. Cit.*, p. 145.

tengan sustento legal, así como mecanismos de denuncia y defensa para los ejidatarios que se sientan lesionados en sus derechos por estas reasignaciones.

El instrumento que la ley presenta para monitorear y legitimar la asignación de parcelas y demás derechos de apropiación agraria es la Asamblea General de Ejidatarios. Para dar la anuencia a la incorporación del ejido al programa y para aprobar el informe de la Comisión Auxiliar sólo se requiere la mayoría de votos de la asamblea constituida con un *Quórum* de la mitad más uno de los ejidatarios si es primera convocatoria y del número que asista si se trata de segunda convocatoria. Para autorizar la delimitación y asignación de derechos sobre la tierra, que constituyen los pasos determinantes del proceso de certificación, se requiere una asamblea con requisitos de validez especiales, como ser convocada por lo menos un mes antes, expresando los asuntos a tratar y sólo se podrá desarrollar si asisten tres cuartas partes de los ejidatarios; si no se reúne este número de ejidatarios, se hará una segunda convocatoria y sólo se podrá instalar la asamblea si asisten la mitad más uno de los miembros del ejido, tomando los acuerdos, en ambos casos, por una mayoría de dos terceras partes de los asistentes. Además, deberán estar presentes un representante de la Procuraduría Agraria, así como un fedatario público, y el acta de la asamblea debe inscribirse en el Registro Agrario Nacional¹⁶¹.

Estas exigencias obedecen a la importancia que la legislación da a la definición de derechos de propiedad realizada por el propio núcleo agrario, toda vez que las decisiones de la asamblea, apegadas a los requerimientos de la ley, en materia de delimitación de áreas para el asentamiento humano, asignación y determinación de destino de las tierras de uso común, así como reconocimiento de parcelamiento económico y regularización de tenencia de posesionarios¹⁶², constituyen y asignan derechos agrarios con efectos jurídicos plenos.

¹⁶¹ Arts. 25, 26, 27, 28 y 31 de la Ley Agraria.

¹⁶² Art. 23 fracs. VII; VIII; y X de la Ley Agraria, sobre asuntos de la competencia de la Asamblea General.

Las comunidades pequeñas como las rurales, presentan una fuerte cohesión social que es la principal fuente de legitimidad de sus transacciones, ya que la estrecha y cotidiana convivencia genera una coacción social, bajo cuya dinámica el prestigio y honorabilidad adquieren un gran valor. Por ello, se supone que el aval de la asamblea debería representar la legitimación de los habitantes de la comunidad a un acto aprobado. Un acuerdo libremente acordado, significaría la anuencia del grupo que reconoce derechos con base en las aportaciones individuales al desempeño colectivo. Además, la asistencia del fedatario garantiza la veracidad de lo asentado en el acta y la presencia del representante de la PA vigila el apego a la legislación agraria. De acuerdo a lo anterior, por ejemplo, si hace décadas un ejidatario o vecindado ha venido trabajando, conservando o hasta mejorando tierra de uso común que los miembros del ejido le han "prestado", la asamblea de ejidatarios puede terminar con su incertidumbre reconociendo y otorgando validez plena a su legítima (pero informal) posesión.

Sin embargo, es posible que a pesar de los requerimientos legales, la asamblea no sea un mecanismo suficientemente efectivo para garantizar que la distribución interna de la superficie obedezca a los designios de la mayoría. Por ejemplo, en el caso de la determinación del destino de las superficies ejidales, la asamblea puede instalarse, en segunda convocatoria, con la mitad más uno de los ejidatarios y aprobar la delimitación con dos terceras partes de los votos, es decir, que puede darse el caso de que 34 por ciento de los ejidatarios (indudablemente una minoría) imponga al resto de los miembros del núcleo una distribución de la tierra con la que no esté de acuerdo la mayoría ni obedezca a las prácticas colectivas de explotación de los bienes ejidales. A estas limitaciones formales podemos agregar prácticas caciquiles y de manipulación que suelen hacer prevalecer la voluntad de una minoría sobre el uso que se dé a la propiedad social.

Por ello, no sólo deben describirse las acciones que la legislación establece para la asignación de derechos; también resulta fundamental advertir si en caso de no ser observadas dichas acciones, la propia ley establece instancias de monitoreo o instrumentos para dar cauce a la inconformidad o controversia que surjan del proceso de delimitación de derechos de propiedad en el ejido. O bien determinar si existen instrumentos legales para que, incluso cuando se actúe con apego a la ley, quien se siente lesionado en sus derechos por un acto de autoridad o la determinación de la mayoría pueda hacer valer los argumentos de su inconformidad.

La veracidad de los hechos consignados en el acta queda bajo la estrecha responsabilidad del fedatario, quien firmará y en su caso sellará cada una de las páginas del acta. Cualquier vicio o anomalía son recurribles ante las autoridades administrativas y judiciales. Por otra parte, la normatividad aplicable señala que cuando la PA tenga "... conocimiento de que durante la celebración de la Asamblea se realizaron actos en contravención a los dispuesto en la ley, acudirá a los Tribunales Agrarios a solicitar que se declare la nulidad de los mismos"¹⁶³.

El mayor instrumento de monitoreo son los ejidatarios mismos que cuando consideren agraviados sus derechos agrarios por los actos y resoluciones de la asamblea o cualquier otra entidad o individuo, pueden recurrir los actos de autoridad que les lesionan y plantear sus controversias ante la justicia agraria. No se consienten con facilidad agravios contra las posesiones; menos en el caso un ejidatario para quien la tierra es conquista ancestral y la principal fuente de riqueza en el medio rural.

Los tribunales agrarios del país han emitido 7,375 sentencias (29.65% del total de las pronunciadas en sus más de cuatro años de existencia) en controversias por límites de terrenos entre núcleos, inconformidades ante el RAN, controversias en

¹⁶³ Art. 15 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.

materia agraria entre miembros del núcleo o entre éstos y los órganos del núcleo¹⁶⁴. Lo anterior sin contar los asuntos que hayan sido resueltos por convenios, laudos homologados o veredicto sobre asuntos que no significaron una controversia. Es decir, los campesinos han acudido profusamente a hacer uso de los instrumentos jurídicos para la defensa de su tierra y sus derechos agrarios.

La serie de mecanismos institucionales e individuales para controlar posibles apropiaciones ilegítimas que se revistan de legalidad aprovechando la regularización de los programas de certificación, en particular el Procede, hacen parecer difícil la simulación, imposición de minorías o abusos de poder que legalicen y certifiquen el fruto de despojos.

Sin embargo, la eficacia de las prevenciones legales y los instrumentos institucionales para detectar y anular intentos de apropiación indebida, defender los derechos agrarios, así como la equidad en la delimitación y regularización de superficies ejidales, enfrentan inercias adversas y fuertes intereses consolidados por décadas.

Por décadas, la incertidumbre en la tenencia de la tierra fue poderoso y permanente instrumento de movilización y manipulación política de los habitantes del medio rural. La dirigencia campesina era la principal usufructuaria de esta posesión volátil e incierta de la tierra. Son ochenta años de posesión precaria.

La tenencia de la tierra es antigua y constante causa de conflictos en el campo mexicano, desde luchas transgeneracionales (incluso prehispánicas), hasta resoluciones presidenciales nunca publicadas, o decretos que afectaron y asignaron la misma superficie varias veces, pasando por confusión en los linderos (muchas veces una roca, un conjunto de arboles, frágiles mojoneras son las delimitaciones nómadas de los predios), expedientes agrarios perennes e inconclusos, sentencias no ejecutadas o inejecutables. En esta encrucijada entre

¹⁶⁴ Dirección de Estadística y Control Documental, Tribunal Superior Agrario, diciembre de 1996.

usos y costumbres, posesiones ancestrales, vicios jurídicos, delimitaciones realizadas en su momento con insuficiencias técnicas y un sistema de solución de controversias guiado por criterios eminentemente políticos, hicieron de la incertidumbre el caldo de cultivo para el rezago, el abuso, despojo y, en algunos casos, un alto potencial de violencia en los conflictos agrarios¹⁶⁵.

Pero no sólo el problema es la delimitación de núcleos ejidales, comunidades agrarias y pequeños propietarios; también al interior de los ejidos y comunidades, la imprecisión del reparto y la manipulación de dirigentes y autoridades agrarias, fracturaron durante décadas las posesiones y confrontaron expectativas de campesinos de un mismo núcleo, e incluso de una misma familia¹⁶⁶.

A la sombra de estas insuficiencias institucionales en la delimitación de derechos de propiedad, se dio la apropiación ilegítima, y hasta violenta, de extensiones de tierra de dominio social. Durante casi tres generaciones la conformación de la distribución de la tierra se ha dado, en la anarquía, de acuerdo a la fuerza económica, política o armada de los individuos, alejada de criterios de equidad. El paso del tiempo ha arraigado esta estructura y la frontera entre lo legítimo y lo injusto es muy tenue en la ausencia de títulos legales de posesión.

Además de este escenario adverso que hace evidente la magnitud de las irregularidades y la intensidad y explosividad de los conflictos, se encuentra una red de intereses caciquiles que no se desmontará con la sola intención del legislador. La estructura ejidal nacional fue utilizada por décadas como un poderoso y efectivo instrumento de control político; los dirigentes de los ejidos y de

¹⁶⁵ La violencia por conflictos agrarios es una constante en estados como Hidalgo, Guerrero, Oaxaca y Chiapas, en estas dos últimas entidades confrontaciones entre ejidatarios y comuneros, así como entre éstos y guardias blancas, durante junio de 1997, provocaron muertes derivadas de actos de autojusticia. Ver por ejemplo, *La Jornada*, 11 de junio de 1997, p. 7.

¹⁶⁶ Wayne Cornelius estima que los límites de parcelas individuales han sido legalmente establecidos en apenas dos o tres mil ejidos (de un total de 27,412). Cornelius, Wayne, "The Politics and Economics of Reforming the Ejido Sector in Mexico: an Overview and Research Agenda", *LASA forum*, 1992, citado en Dewalt, Billie R., and Martha W. Rees, with Arthur D.

sus organizaciones devenían en cómodos intermediarios entre las entidades gubernamentales y políticas y los miembros del ejido.

Desde el nacimiento mismo del núcleo era el grupo directivo de los solicitantes de tierra quien ganaba preeminencia sobre el grupo como gestores de la dotación; posteriormente, coordinaban la estructuración jurídica del proceso de reparto hasta la declaratoria presidencial, que incluía la lista de los campesinos beneficiados; después, programas gubernamentales, servicios asistenciales y créditos eran tramitados por estos agentes, obteniendo gran poder y, en la mayoría de los casos, prerrogativas y beneficios personales (generalmente acaparamiento de tierras y recursos para sí, para sus familiares y para sus aliados políticos al interior del ejido)¹⁶⁷.

Desde luego, la inercia burocrática hace que la dirigencia ejidal sea el conducto natural para la instrumentación de los trabajos del programa de certificación, lo que significaría de entrada facilitar a estos experimentados agentes la ocasión para proteger sus intereses y apoyarse en información privilegiada para formalizar las irregularidades que pudieran existir y legalizar el conjunto de apropiaciones que refleje el *statu quo* del grupo dominante en el núcleo.

La estrategia de certificación debe aproximarse a todos los sectores del ejido para que todos y cada uno de los miembros del ejido perciban el alcance del programa y la posibilidad de que los derechos agrarios se hagan respetar y se reviertan los abusos y apropiaciones indebidas. La etapa de sensibilización al interior de los ejidos sería un momento oportuno para que los promotores busquen advertir inconformidades, informar a los ejidatarios y, en su caso notificar la detección de alguna anomalía para que la Procuraduría Agraria tenga registrado el antecedente

Murphy, *The End of the Agrarian Reform in Mexico: Past Lessons, Future Prospects*, Center for U.S. - Mexican studies, University of California, San Diego, USA, 1994, p.28.

¹⁶⁷ Este esquema se ha visto fortalecido recientemente por los comités de solidaridad, y la distribución de apoyos de Procampo.

y sin que medie denuncia o inconformidad de ejidatario en particular revise las constancias documentales de la posesión con presuntas irregularidades.

De otra forma, al llegar el Procede a través de la dirigencia ejidal inhibirá la denuncia de acaparamientos ilegítimos, simulaciones y cualquier tipo de anomalías, resignándose a la reiterada imposición del grupo dominante. Este problema de acción colectiva podría hacer que por falta de información (auténtico dilema del prisionero) cada inconforme perciba como poco probable (o incluso inviable) el éxito de su oposición, pudiéndose dar el caso de que auténticas minorías impongan a los núcleos la conformación de derechos de su conveniencia.

Ante esta abrumadora concentración de intereses perfectamente organizados por décadas de operación, el consenso comunitario que podría expresarse en la Asamblea de Ejidatarios, en la que la Ley Agraria deposita facultades de vigilancia del proceso reordenador, será un órgano con el reto de sancionar el rumbo de la certificación. Los funcionarios y técnicos encargados de impulsar el Procede en los ejidos, coinciden en señalar la apatía que impera en un significativo número de núcleos. Esta apatía no es gratuita, pesan sobre la organización comunitaria no sólo la falta de instrucción que les impide tener conciencia de sus derechos, además, los abusos y corrupción sistemáticos han alejado a los ejidatarios de las asambleas por considerar inútil la participación en los debates que sólo legitiman imposiciones¹⁶⁸.

En la mayoría de los casos, la estructura caciquil propicia que los miembros de la asamblea declinen tácitamente todas sus facultades en favor de sus dirigentes.

¹⁶⁸ Diversos estudios revelan que las asambleas ejidales previstas por la legislación para por lo menos una vez al mes, raramente se realizan, en otros lugares devenían bimestrales o pocas veces reunían el *Quórum* legal. Ya en el diagnóstico citamos la evidencia de que una forma en la que los ejidatarios resisten la corrupción de sus líderes, es ausentándose de las asambleas, *cfr* Dewalt, Billie R., and Martha W. Rees, with Arthur D. Murphy, *The End of the Agrarian Reform...Op. Cit.*, p.18.

Con estas consideraciones es difícil que la asamblea pueda ser un contrapeso efectivo para sancionar y legitimar la asignación de derechos a certificar.

Esta tensión entre autonomía local de la definición de derechos y estructura caciquil de algunos núcleos no es privativa de México. Al discutirse la reforma agraria en Perú, durante 1991, se planteaba la disyuntiva entre la titulación estatal o permitir "... la titulación privada al interior de la comunidad, siempre que la decisión cuente con el acuerdo de los dos tercios de los miembros de la Asamblea Comunal, susceptible de ser ratificable e inscribible en los registros correspondientes, con la larga lista de riesgos que van, desde la legitimación del acaparamiento (que ninguna Asamblea Comunal, desde tiempos inmemoriales hasta el día de hoy ha sido capaz de revertir) hasta la reproducción de mecanismos de diferenciación económico-social..."¹⁶⁹.

En México se optó por el respeto a la autonomía comunal, actuando las autoridades como auxiliares técnicos y jurídicos del proceso con diversos instrumentos de monitoreo; sin embargo, los riesgos de legalización de apropiaciones ilegítimas y de agudización de la desigualdad social están presentes. Ya se refirió en el capítulo tercero que las asignaciones de derechos establecidos en forma autónoma por los propios grupos son las más estables y adecuadas para el eficiente aprovechamiento de los recursos, por lo que debe salvaguardarse estas asignaciones de sesgos caciquiles. Por ello se insiste en la necesidad de afinar el funcionamiento de los mecanismos que garanticen la eficacia de los medios de vigilancia e impugnación.

POR UNA DELIMITACIÓN DEFINITIVA

¹⁶⁹ Urquieta, Débora, "Nueva Ley Agraria: preocupaciones desde la sierra" en *La nueva Ley Agraria en debate*, Epifanio Baca (editor), Laureano del Castillo, Javier Escobal et. al., Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas", Cusco, Perú, 1992, pp. 71-84, pp 82-83.

En cuatro años y medio se han certificado la mitad de los ejidos y una tercera parte de la superficie ejidal (casi 30 millones de ha.). El programa se desarrolla con diferente ritmo en las diversas regiones del país y con incidencia de factores como la riqueza agropecuaria, la densidad ejidal, la superficie parcelada, y el desempeño de los tribunales.

La certificación representa una transferencia cuantitativa de recursos sin precedentes del régimen social de tenencia a la propiedad de los ejidatarios y de la comunidad, y se está dando con bajos costos para los beneficiarios, no sólo por el carácter gratuito del programa, sino porque las brigadas de certificación se desplazan hasta los núcleos de población para promover, informar y realizar los trabajos técnicos conducentes, lo que reduce los gastos de la población. Los costos más significativos para los campesinos son los que asumen al negociar al interior de la asamblea, donde su posición depende del reconocimiento que de su posesión y desempeño en la explotación común o colectiva de los recursos tenga la comunidad. Lamentablemente es usual que el poder de negociación este asociado a ciertos factores como la posición social o económica y la extensión de tierra que se posea¹⁷⁰.

Debido a que con anterioridad a la reforma la definición de derechos era sumamente imperfecta e insegura, la certificación como instrumento de delimitar y reconocer propiedades y proporcionar los documentos que brinden certidumbre en la posesión de la tierra ha sido, en términos generales, bien recibido por los ejidatarios.

De esta forma, más que en la aceptación del programa por las comunidades, el reto del Procede reside en que el procedimiento de certificación garantice la transparencia y equidad en la delimitación de las posesiones, pues, en esas

¹⁷⁰ Los costos de negociación también dependen de la efectividad de los instrumentos de vigilancia y de hacer cumplir los acuerdos y los costos de hacer uso de tales mecanismos. Por ello, en el próximo capítulo nos ocuparemos de los costos de acudir a los tribunales agrarios.

características descansa la ulterior legitimidad del nuevo sistema de derechos de propiedad en el campo.

Los elementos que podrían desvirtuar la transparencia en la certificación sería el sesgo en el desempeño de la autoridad, mediante omisiones o tergiversaciones en las diversas etapas de la certificación (que se encuentran reguladas por reglamentos específicos) o por corrupción. Debido a que se prevé la incorporación al Procede de ejidos más conflictivos y con deficiente (o inexistente) delimitación de derechos; deben reforzarse los instrumentos de monitoreo, tales como visitas e inspecciones, rotación de algunos representantes clave de las dependencias agrarias, para evitar que intereses regionales, mediante autoridades de los gobiernos locales o de las delegaciones agrarias puedan infligir con su actuación severos daños a la transparencia del programa.

Otro mecanismo para fortalecer la transparencia del programa es incrementar las medidas de divulgación sobre los beneficios y alcances de la certificación, aclarando dudas y orientando sobre planteamientos particulares. Esta medida es muy importante, pues como se señaló, gran parte de la resistencia al programa provienen de una percepción errónea sobre la certificación.

De la evidencia recabada se desprende la posibilidad de sesgos al definir la propiedad de los predios ejidales, en los que ciertos grupos al interior del ejido apoyados en la desigualdad social de sus miembros se apropian ilegítimamente de tierra. Por ello, se ha recomendado fortalecer el funcionamiento de las instituciones existentes, mediante la concientización y vigilancia de sus instrumentadores, pues de su eficiente y recto desempeño depende la legítima configuración de los derechos y el cumplimiento de las metas cualitativas del Procede. Las principales líneas de acción que se sugieren son:

1. Privilegiar las soluciones internas, bilaterales y locales para las controversias y desacuerdos.

2. Detectar y atender inconformidades con el propósito de prevenir vicios de origen en la delimitación y asignación de derechos.
3. Evitar inercias burocráticas latentes en el medio agrario.
4. Fortalecer los instrumentos que garanticen el acceso a las instituciones agrarias.

1. Privilegiar las soluciones internas, bilaterales y locales para las controversias y desacuerdos. Los incentivos a la cooperación y a la solidaridad social de las comunidades rurales brindan elementos fundamentales para dar estabilidad y solidez a los derechos de propiedad establecidos en el campo. Por ello, en la resolución de controversias o desacuerdos debe privilegiarse las propuestas elaboradas por la misma comunidad o por los individuos implicados y, de la misma forma, dar preeminencia a la conciliación entre las partes sobre la disputa contenciosa ante los tribunales e incluso sobre la solución arbitral.

La solución que surge de la interacción y de la cesión mutua de los propios interesados y en el contexto local, deja satisfechas a las partes, facilita la ejecución del acuerdo y previene futuras controversias. En cambio un arbitro o un juez es un tercero ajeno al problema que impone a las partes su resolución en favor de uno u otro, sin transacción o concesiones mutuas, por lo que alguna de las partes puede quedar inconforme, tenderá a resistir la ejecución de la resolución y aprovechará cualquier ocasión para insistir sobre su pretensión legal.

Con esta perspectiva de "eficacia local" o comunal de sus sentencias, el juzgador debe hacer uso de todos los instrumentos que el nuevo proceso agrario le presenta como el instar a las partes, en todo momento del proceso, a llegar a un acuerdo conciliatorio, introducir la consideración de usos y costumbres, traducción en caso de que los litigantes no hablen español, utilizar la oralidad como medio de acceso, estar presente en todos los actos del proceso para conocer directamente el asunto, y en caso de que el asunto tenga que resolverse por sentencia, dar a conocer a las partes reunidas el fallo y acordar con ellos los términos de su

ejecución. Además debe de llegar a la denominada "verdad material", esto es, el conocimiento integral y no solamente jurídico de la controversia a resolver, dictando sentencia conforme a las circunstancias locales, para garantizar la solución permanente de la controversia, prevenir nuevas disputas y garantizar que su fallo se traduzca en hechos.

Desde luego los acuerdos están supeditados a que no contravengan las garantías fundamentales de los individuos ni afectar intereses de terceros y darse en términos de equidad. Para ello, la Procuraduría Agraria (PA) debe informar y orientar imparcialmente a las partes para que conscientes de sus derechos puedan establecer sus posiciones de negociación.

2. Detectar y atender inconformidades con el propósito de prevenir vicios de origen en la delimitación y asignación de derechos. Los encargados de divulgar, informar y sensibilizar sobre los alcances del programa de certificación pueden ser receptores de inquietudes y denuncias sobre anomalías en la distribución y asignación de parcelas. De esta forma se pueden detectar apropiaciones indebidas, y poner cuidado especial en la integración de los expedientes de las superficies en cuestión para estar en posibilidad de detectar vicios de origen que eviten que tales apropiaciones indebidas se consoliden y regularicen. En esta tarea la PA debe de hacer uso de las facultades de vigilancia que le han sido conferidas para velar por el cumplimiento de la legislación agraria y sus principios.

3. Evitar inercias burocráticas latentes en el medio agrario. Debe evitarse que la instrumentación de la certificación de derechos agrarios caiga en la inercia de desarrollar y aplicar el programa mediante los cauces tradicionales como las dirigencias ejidales, que en algunos casos representan a intereses de grupos más que del conjunto de la comunidad. Una vez convocada, la asamblea debe ser la protagonista de la certificación. Ante ella se debe presentar, informar y sensibilizar sobre el Procede, dejando en claro que los encargados de la certificación tienen total independencia del comisariado. Sólo mediante la labor autónoma de las

brigadas podrá minimizarse las oportunidades de que la apropiación irregular y desigual, ya de por sí consolidada por décadas ante los vacíos formales, se acentúe durante el proceso de certificación.

4. Fortalecer los instrumentos que garanticen el acceso a las instituciones agrarias. La Procuraduría Agraria recibirá la demanda de atención de ejidatarios y comuneros cada vez más pobres, por lo que deberá acentuar su actuación como organismo de compensación social que permita el acceso de los sujetos agrarios más humildes al nuevo marco institucional.

Los ejidos pendientes de certificación son más pobres que el promedio nacional. Ante esta transformación cuantitativa y cualitativa en la exigencia de servicios institucionales agrarios, deberán tenerse prestos y expeditos los mecanismos de vigilancia y aplicación de la ley. Los tribunales deben de estar preparados ante el incremento de la demanda de sus servicios que se avecina y la Procuraduría Agraria debe de anteponer los principios de equidad y justicia a su anhelo de resolver y conciliar sumariamente las controversias ejidales para que la certificación continúe.

Las autoridades agrarias deben replantear los tiempos fijados para la conclusión del Procede. De los datos obtenidos de la aplicación del programa se obtiene un diagnóstico intermedio que debe ser tomado en consideración para las próximas etapas de la certificación. La fase más rica del proceso de políticas públicas es la instrumentación pues en ella se retroalimenta el diseño, se perciben y atienden planteamientos no esperados y, en su caso, se replantean las expectativas del programa, se ajustan metas o, incluso se suspende la aplicación.

Estando aún la mitad de ejidos pendientes de certificar, y caracterizándose por su mayor extensión, mayor número de ejidatarios, más conflictos potenciales, deficiente definición de derechos, entre otras características adversas al avance del Procede, hace muy difícil esperar que se concluya el programa en los

próximos tres años, sin que se sacrifique a cambio certidumbre, transparencia, y seguridad jurídica. Culminar el proceso a cambio de transparencia y equidad sólo precedería una nueva etapa de incertidumbre, litigios, violencia y toda clase de inconformidad por la ineficiente y frágil estructura de derechos de propiedad.

De mantenerse inflexible la meta oficial de concluir en el año 2000 implicaría correr el riesgo de certificar derechos surgidos de la simulación y el despojo, o hacer de la disputa infundada por límites y la inconformidad ante el Procede una rentable estrategia para ejidatarios que deseen obtener beneficios ilegítimos de la urgencia burocrática.

Con la evidencia de cuatro años de instrumentación se puede sustentar la necesidad de replantear los tiempos de aplicación del Procede, pues no se trata de una carrera de velocidad para cumplir requisitos burocráticos de los que deriven documentos que no sustenten una posesión sólida y justamente construida. La desatención de los problemas de fondo de la certificación haría del Procede el inicio de otra legalidad precaria en el campo. La labor de los miles de mexicanos que están participando cotidianamente como directivos, brigadistas, beneficiarios o terceros perjudicados, debe canalizarse mediante instrumentos institucionales en una ardua lucha de resistencia por establecer las bases de un sistema estable de derechos de propiedad, llevando seguridad jurídica en términos de equidad y eficiencia en un medio en el que durante tres generaciones, ha prevalecido la incertidumbre, la arbitrariedad y la simulación. De otra forma sería algo así como creer conjurada la amenaza volcánica pavimentando el cráter.

V. LA DISPUTA POR LA TIERRA¹⁷¹

"Frente a la necesidad de una justicia rápida y expedita, que lleve a la sociedad la paz social a través de la certeza jurídica que produce el proceso, nos enfrentamos con el retraso en la resolución de los conflictos que a veces se traduce en una verdadera denegación de la propia justicia"

Héctor Fix Zamudio¹⁷²

En la reconfiguración de derechos de propiedad en el campo mexicano, destacan dos aspectos: la definición de esos derechos y su protección. Los diversos programas de reordenamiento rural en marcha, se encargan de la definición de derechos, en tanto que los tribunales se abocan a su protección.

¿Por qué dedicar un capítulo a describir y evaluar del funcionamiento de los tribunales en materia agraria? Como se advirtió en los primeros capítulos de este estudio, la protección de los derechos de propiedad sobre los bienes determina la seguridad y certidumbre con la que esos bienes son adquiridos, usados y transferidos. Un derecho puede estar claramente definido, pero si no puede ser defendido y protegido, equivale, en los hechos, a su inexistencia.

Si los derechos de propiedad existentes sobre la tierra, y los que están siendo constituidos y certificados, no son protegidos adecuadamente por la ley y defendidos por un sistema de tribunales eficiente, imparcial y gratuito, la incertidumbre y la inseguridad jurídica permanecerán en el medio rural. Esto es, no será atractivo tener derechos sobre la tierra, las transferencias de predios descenderán y estarán supeditados a lentos procesos de verificación y referencias

¹⁷¹ El autor agradece al Tribunal Superior Agrario, que a través de su Dirección de Estadística y Control Documental, brindó información para el estudio empírico que se presenta en este capítulo. Particular agradecimiento se debe al Dr. Sergio García Ramírez por sus inapreciables comentarios y asesoría en el desarrollo de este análisis. De la misma forma, se agradece a funcionarios del Tribunal Superior Agrario y de los tribunales unitarios, que con sus valiosos comentarios y observaciones, han enriquecido sustancialmente este texto.

¹⁷² Fix Zamudio, Héctor, "El problema de la lentitud de los procesos y su solución en el ordenamiento mexicano", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo XXI, enero-junio 1971, pp. 85-133, pp. 87-88.

privadas entre compradores y vendedores temerosos, que tratarán de minimizar la probabilidad de tener que acudir a los tribunales de los cuales desconfían.

La existencia de derechos de propiedad bien definidos y protegidos eficientemente es una condición necesaria para la construcción del clima de certidumbre tan necesario para el desarrollo y el crecimiento económicos. Por más fértil que sea un predio, por más eficientes que sean los programas que regularizan la tierra, si no se tiene la garantía de que su disfrute será respetado y que los acuerdos se harán cumplir forzosamente, no resultará atractiva su adquisición y explotación. Por ello es tan importante un sistema de justicia agraria eficaz y eficiente.

No basta que exista un sistema de protección de derechos, además, su funcionamiento debe ser oportuno y poco costoso, pues el valor de un bien disminuye si se estima que se requerirá dedicar tiempo y recursos considerables para lograr su protección.

Un buen sistema de tribunales debe operar con bajos costos para los usuarios, ser oportuno y predecible en sus resoluciones y eficaz en la ejecución de sus sentencias que constituyan y delimiten derechos y, en su caso, deslinden responsabilidad sobre los daños y perjuicios causados por actos indebidos.

Los bajos costos garantizan que todos los ciudadanos podrán acceder a las instancias de justicia, las partes no dedicarán muchos recursos a la protección de sus derechos y los bienes económicamente vigilados no sufrirán depreciación; en segundo término un fallo predecible y oportuno, además de incidir en la reducción de costos, incrementa la certidumbre y permite anticipar el desenlace del proceso.

Finalmente, la eficacia de la sentencia y el establecimiento de responsabilidad y consecuente indemnización apuntala la efectividad de todo sistema de tribunales, pues disuade a los individuos de cometer ilícitos, emprender acciones legales innecesarias y de incurrir en conductas oportunistas. Si de antemano se sabe que

al interferir indebidamente en el disfrute de un derecho se será demandado por el afectado (accesibilidad), si se prevé que en breve término (oportunidad) se será declarado culpable (fallo predecible) y se le obligará a indemnizar al afectado por todas las molestias y daños que se le provocaron (responsabilidad) no se tendrán incentivos para perturbar derechos de terceros ni para acudir a juicio sin la percepción de que se tenga la razón.

En este capítulo determinaremos si el proceso agrario ante los tribunales reúne las características enunciadas, es decir, si resulta accesible, oportuno, si es posible predecir el resultado del proceso y la posibilidad de hacer responsable a las partes litigantes por los daños y perjuicios provocados a sus adversarios. También se determinará en qué medida las características del desempeño de los tribunales permite la imparcialidad, eficiencia y oportunidad en la conformación y definición judicial de derechos, en la asignación de recursos en disputa, así como en la delimitación y protección de la propiedad de la tierra. Determinar el grado de avance en el cumplimiento de estos objetivos nos permitirá aproximar los costos de acceder a los servicios de impartición de justicia, su incidencia en la conducta de los individuos y la posibilidad efectiva de proteger los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional.

Primero se describirá la actuación de los órganos de justicia agraria (distribución territorial, carga de trabajo y rezago), para posteriormente estimar los costos de vigilancia que enfrentan los usuarios de esos servicios (duración del proceso, costos de litigio e incertidumbre) y la forma en que esos costos afectan la definición y protección de derechos.

Los tribunales agrarios

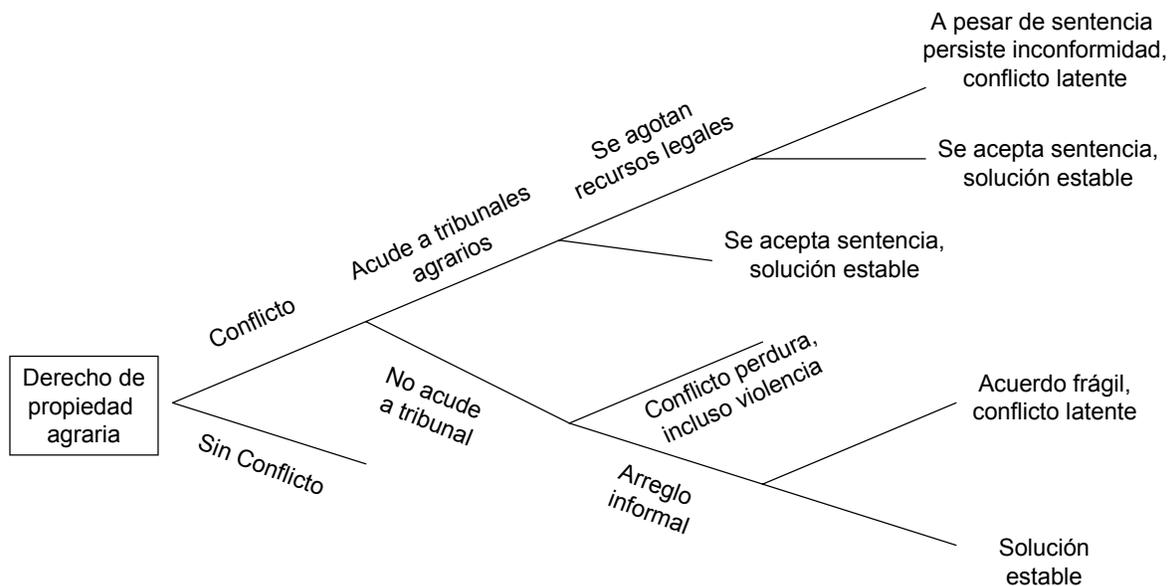
La conformación de un sistema de tribunales agrarios fue una de las principales medidas contempladas en el cambio jurídico-institucional de 1992. En el diagnóstico se hizo mención de que anteriormente las controversias jurídicas

derivadas de la tenencia de la tierra se dirimían ante autoridades administrativas que dependían directamente, o recibían gran influencia, del poder ejecutivo (tanto en el ámbito federal como local). Estas características dieron un matiz político al sistema de resolución de controversias anterior. La reforma constitucional de enero de 1992 creó un sistema de tribunales agrarios autónomo dotado de plena jurisdicción (fracción XIX del artículo 27 constitucional).

Los nuevos tribunales agrarios resuelven sobre dos tipos principales de asuntos. Por una parte, se ocupan de los casos del llamado rezago agrario o de competencia transitoria, que son expedientes iniciados bajo la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria (LFRA) que no habían recibido solución al ser creados los tribunales agrarios en 1992, a los que aún se les debe aplicar la ya abrogada LFRA en la definición de la posesión rural. Por otra parte, deben atender las demandas planteadas ya durante la vigencia de la nueva legislación agraria, como es el caso del creciente número de disputas derivadas de la ejecución de los programas de ordenamiento y regularización de la propiedad agraria (como el Procede), que están en marcha.

Los más de 100 mil expedientes recibidos por los tribunales agrarios en poco más de cinco años son reflejo de un medio rural en el que los derechos de propiedad se están formalizando y definiendo, con los reajustes y controversias sobre la posesión rural que ello implica. En esta labor de reconocer y asegurar definitivamente el título bajo el que se posee la tierra, surgen fricciones e inconformidades la mayoría de las cuales son resueltas por consenso comunitario a través de la asamblea, o bien, orientadas, conciliadas o arbitradas, como vimos en el capítulo anterior, por la Procuraduría Agraria. Sólo los casos que no pueden ser concluidos por estos medios, recurren a las autoridades jurisdiccionales (de impartición de justicia). Esta consideración ilustra la trascendencia de la tarea de los tribunales agrarios: son la última respuesta de la legalidad para los conflictos agrarios en la definición de derechos.

La existencia de un buen sistema de tribunales, no sólo por su efectividad y eficiencia, sino, además, por su credibilidad, protegería los derechos de propiedad y facilitaría que se llegara a soluciones estables. Por ejemplo, en el siguiente esquema se presenta en forma simplificada las diversas acciones que pueden derivarse de una controversia por derechos de propiedad agrarios. Como puede apreciarse ya sea que se acuda a tribunales o no, puede darse el caso de que la controversia no se resuelva satisfactoriamente y persista la posibilidad de conflicto. Los tribunales representan una instancia formal para la resolución de controversias. El juzgador debe inducir a la conciliación entre las partes en controversia, y sólo en casos en los que las pretensiones de los litigantes no se logren conciliar, deberá pronunciar su resolución mediante sentencia. En ambos casos se cuenta con el apoyo institucional para el cumplimiento de la resolución.



Generalmente los sistemas de impartición de justicia tienen dos etapas o "instancias". Una está encargada de la resolución de las controversias que se presentan por parte de los usuarios, mientras que la otra, la instancia superior, se dedica a coordinar la política judicial (número de tribunales, competencia territorial, nombramientos, recursos, etc.) y a revisar las sentencias de los juzgados o tribunales de primera instancia cuando los usuarios manifiestan inconformidad con

la resolución. A estos tribunales revisores se les suele llamar tribunal de segunda instancia o tribunal de "alzada".

El sistema de tribunales agrarios de nuestro país funciona siguiendo una secuencia como la descrita. La primera instancia está constituida por 49 distritos de justicia agraria, que cuentan con sendos tribunales unitarios agrarios (TUA)¹⁷³, integrados por un solo magistrado. Como órgano de segunda instancia o revisor se encuentra el Tribunal Superior Agrario (TSA)¹⁷⁴.

A continuación, se describirá cómo ha evolucionado el servicio de impartición de justicia en materia agraria en los primeros cuatro años de vigencia del nuevo marco jurídico-institucional. Se analizará la demanda de servicios que han enfrentado los tribunales agrarios en las diversas regiones del país, cómo se ha respondido a tal demanda, las principales características y retos de la impartición de justicia agraria y su efecto en la definición y defensa de los derechos de propiedad en el campo mexicano¹⁷⁵.

¹⁷³ Los TUA dentro de su competencia transitoria conocen de los asuntos relativos a la restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, suspensión y privación de derechos agrarios, controversias parcelarias y en general de acciones agrarias no dotatorias (las dotatorias le corresponden al TSA) en trámite, al entrar en vigor la LA. La competencia ordinaria de los TUA se encuentra enunciada, fundamentalmente en el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios (LOTA). Entre los más genéricos, de donde se puede derivar un amplio espectro de planteamientos, la fr. VI los faculta para conocer de controversias en materia agraria entre miembros de núcleos de población y de éstos con los órganos del ejido o comunidad, conocen de controversias por límites de terrenos, restitución de tierras, juicios de nulidad, sucesión de derechos agrarios, controversias sobre contratos y ejecución de convenios, entre otros.

¹⁷⁴ El Tribunal Superior Agrario, además de orientar y conducir la política judicial agraria, es el encargado de resolver los recursos de revisión de campesinos inconformes con resoluciones que, sobre conflicto de límites, restitución o juicios de nulidad, emitan los TUA. También el TSA establece y divulga, a través de la jurisprudencia, criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones agrarias. Transitoriamente resolverá los procedimientos dotatorios pendientes (dotación, ampliación y creación de nuevos centros de población) previstos por la legislación agraria anterior. El TSA se integra por cinco magistrados numerarios, siendo uno de ellos su Presidente; su sede está en la Ciudad de México.

¹⁷⁵ Es importante señalar que los periodos que usamos en las cifras obedecen al año judicial de los tribunales agrarios que comienza el primer día de julio y concluye el 30 de junio del año siguiente. Así, cuando, por ejemplo, se menciona año o ciclo 1993-1994, nos estamos refiriendo al periodo comprendido entre el primero de julio de 1993 y el 30 de junio de 1994.

LA DEMANDA DE JUSTICIA

Tribunales unitarios agrarios

El estudio de la primera instancia de los tribunales agrarios refleja la dinámica económica y los problemas agrarios en las diversas regiones del país. Los TUA son la instancia más próxima a los ciudadanos que han visto en el ámbito judicial la forma de resolver sus controversias o de afirmar sus derechos agrarios.

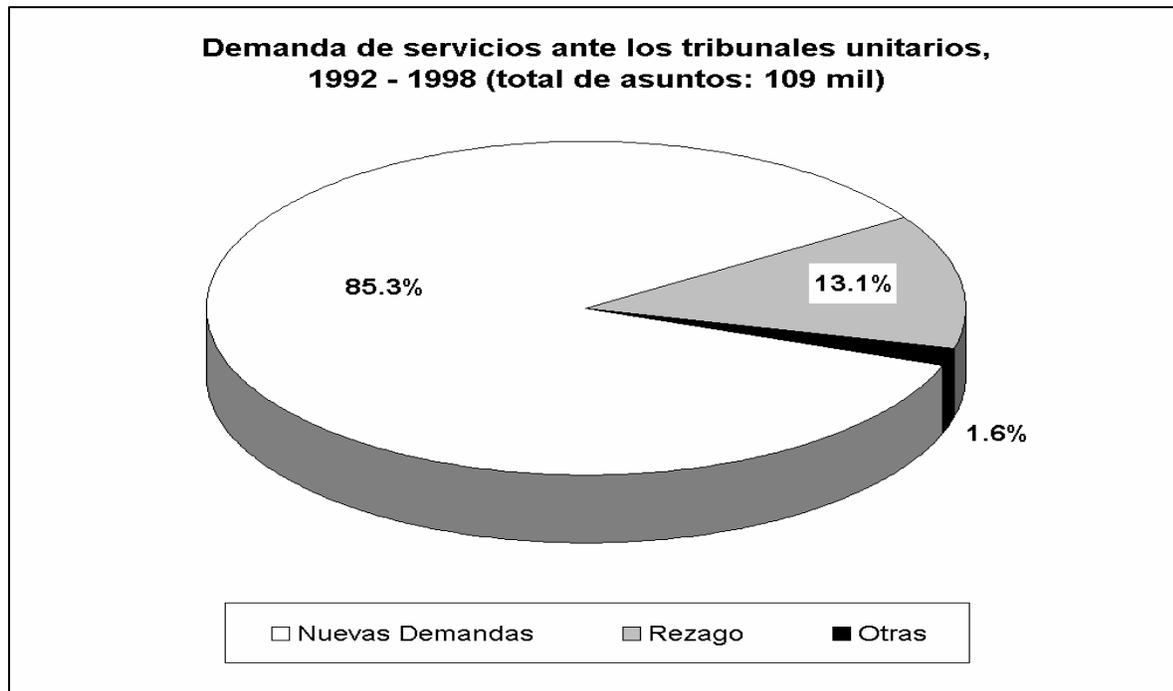
En septiembre de 1998¹⁷⁶, a seis años de su creación, los TUA habían recibido aproximadamente 109 mil expedientes¹⁷⁷, con predominio de los asuntos de competencia ordinaria, es decir, procesos iniciados ya durante la vigencia de la nueva legislación agraria. Este rubro, identificado como "Nuevas demandas" ascendió a 85.3 por ciento de la demanda de servicios (alrededor de 93 mil expedientes). La otra competencia, la transitoria, esto es, asuntos iniciados con anterioridad al cambio institucional, bajo la vigencia de la LFRA, resulta menos significativa, con 13.1 por ciento de los expedientes, aproximadamente 14,300. Entre estos últimos expedientes destacan por su número los asuntos de privación de derechos agrarios¹⁷⁸ (aproximadamente 45 por ciento de los expedientes de rezago). Por último, queda un residuo de aproximadamente 1,700 expedientes (1.6 por ciento) que han recibido los TUA de otras entidades (generalmente del

¹⁷⁶ Sobre las cifras de los Tribunales Unitarios Agrarios (TUA) debemos hacer un par de precisiones, las cifras globales de que disponemos están actualizadas hasta el mes de septiembre de 1998; sin embargo, en el análisis de la evolución de las diversas variables de justicia agraria a lo largo del tiempo, para evitar sesgos estacionales, hemos empleado como periodo homogéneo el año judicial agrario. En cada caso se referirá la fecha a que corresponda la cifra presentada.

¹⁷⁷ En diciembre de 1996, fecha a la que se refiere gran parte de las cifras desagregadas que se presentan en este capítulo, se habían recibido 60,294 expedientes. 78.55% de nuevas demandas, 18.57% de asuntos de rezago agrario y 2.88% no especificados (señalados bajo el rubro de "otras").

¹⁷⁸ La privación de derechos agrarios es un indicador de presión demográfica sobre la tierra, ya que por este medio los ejidatarios que dejaban de cultivar su tierra o le daban un uso no permitido como el arrendamiento, eran denunciados por otros miembros del ejido (generalmente con el interés de obtener los derechos). Ese tipo de procesos dio a la posesión de la tierra un carácter provisional e incierto y fue fuente permanente de conflictos internos en los núcleos de población.

Poder Judicial Federal referente a juicios de amparo) sin que se disponga de información precisa sobre la materia de los asuntos.

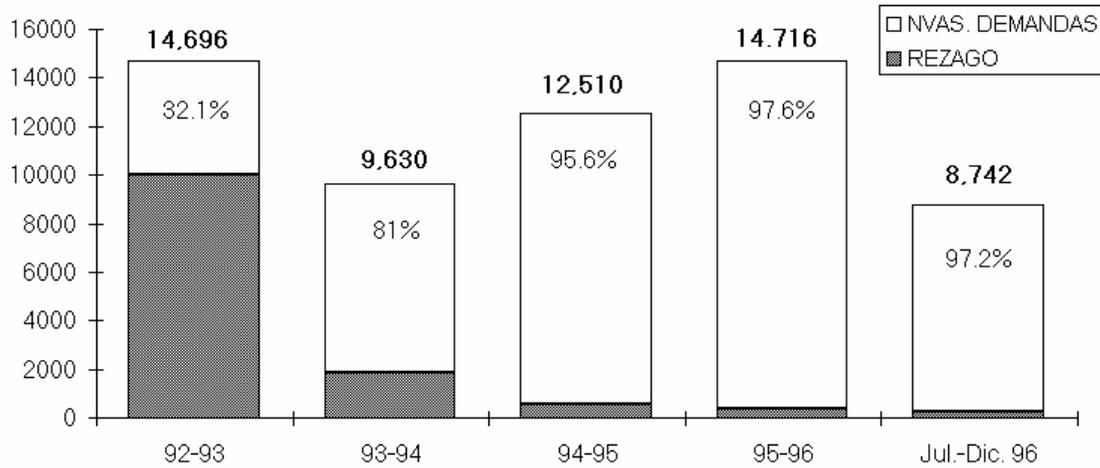


Elaboración propia con datos de la Dirección de Estadística y Control Documental del TSA.

Esta distribución de la demanda de servicios de impartición de justicia, representa una visión global de seis años de operación, donde los expedientes de reciente inicio son clara mayoría. Una visión anualizada nos permite ver con mayor claridad el comportamiento de la demanda de servicios de las diversas competencias.

En la siguiente gráfica se advierte cómo, de cada tres asuntos recibidos por los TUA, en su primer año, dos correspondían a casos de rezago, es decir, expedientes pendientes de resolución que les turnaron las comisiones agrarias mixtas. En los años siguientes, la recepción de expedientes de rezago ha disminuido sensiblemente. Para 1996 su proporción no superaba el tres por ciento de los asuntos ingresados, lo que significa que la competencia transitoria irá desvaneciéndose, dando lugar a la atención de nuevas demandas.

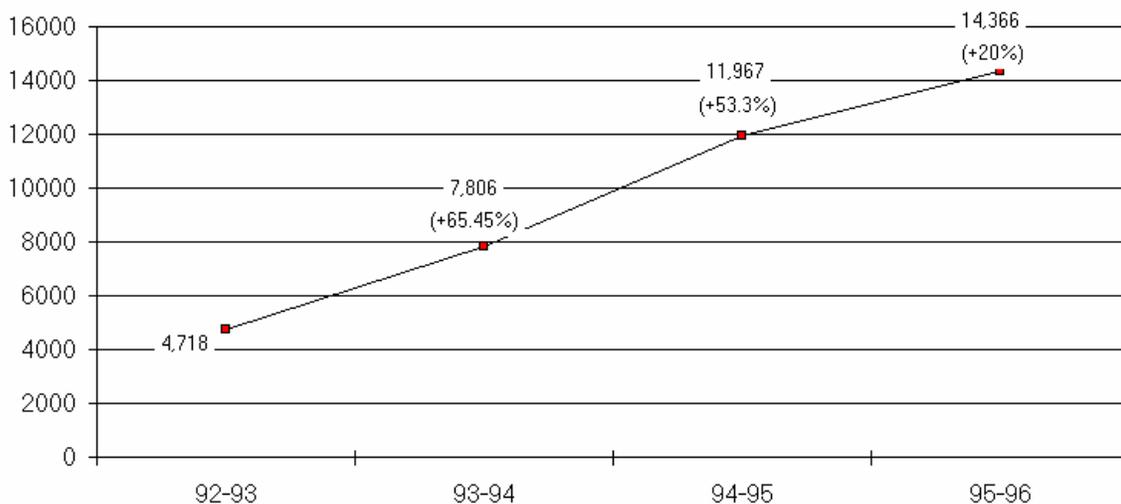
Incremento anual de expedientes recibidos en los tribunales unitarios por competencia de los asuntos



Elaboración propia con datos de la Dirección de Estadística y Control Documental del TSA.

El incremento en la demanda de servicios se explica casi en su totalidad por las nuevas demandas planteadas, por lo que, si consideramos sólo esta competencia, resulta claro el constante incremento en la demanda de servicios de impartición de justicia. En el año judicial 1995-1996 los TUA recibieron 14,366 nuevas demandas, que representaron 20 por ciento más que el año anterior (11,967) y el triple de las recibidas el primer año (4,718).

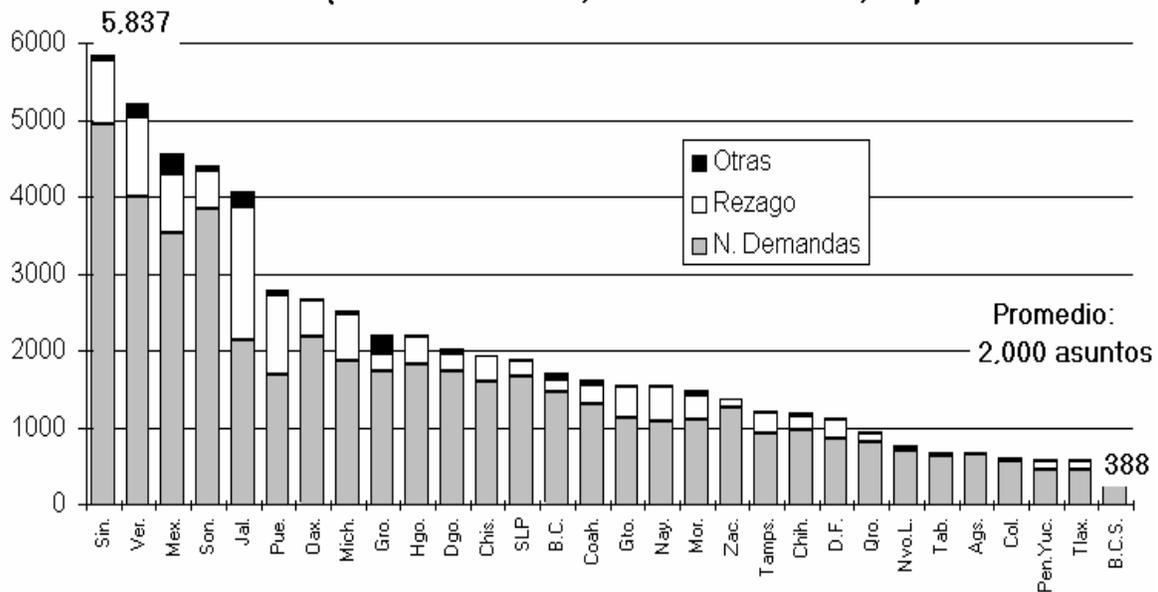
Nuevas demandas recibidas anualmente en los TUA



Elaboración propia con datos de la Dirección de Estadística y Control Documental del TSA.

Con el propósito de ver la distribución de los asuntos presentados ante los tribunales unitarios en las diversas regiones del país, se han desagregado la demanda de servicios por entidad federativa. En la siguiente gráfica se presenta la cantidad de asuntos, ilustrando el tipo de expediente o competencia.

Número y tipo de expedientes por entidad federativa (diciembre de 1996, total de asuntos: 60,294)



Elaboración propia con datos de la Dirección de Estadística y Control Documental del TSA.

De esta forma la conflictividad agraria va en ascenso, representando un desafío organizacional para la capacidad de respuesta de los tribunales agrarios, principalmente en lo referente a la calidad de sus servicios y la duración de los procesos.

Se puede apreciar el amplio espectro que va desde los casi seis mil asuntos de los tres tribunales de Sinaloa hasta los 388 asuntos de la subse de Baja California Sur. Cinco estados, Sinaloa, Veracruz, Estado de México, Sonora y Jalisco, concentran 40 por ciento del total de asuntos recibidos (24,086). En esas cinco entidades se asientan once distritos de justicia agraria con su respectivo tribunal; es decir, uno de cada cuatro tribunales se encuentra en alguno de estos estados.

La clasificación por tipo de asunto brinda información interesante pues ilustra rasgos cualitativos de las controversias agrarias de un estado. En algunos, la dinámica hace predominar las nuevas demandas sobre asuntos de rezago, lo que sugiere que los derechos de propiedad se definen y ordenan bajo el auspicio de la nueva legislación. Otros estados tienen aún facturas pendientes con su pasado agrario y tienen porcentajes significativos de asuntos de rezago.

El número de asuntos por entidad federativa muestra la magnitud de la demanda de servicio en las diversas regiones del país; sin embargo, no permite una comparación entre estados, pues Chihuahua tendrá más expedientes agrarios que Tlaxcala, dado que su extensión y población son mayores. Por tal motivo, se elaboró un *índice estatal de controversia agraria* que refleja el número de sujetos agrarios por cada expediente abierto en los tribunales.

Para la elaboración de este índice se tomó el número de individuos o sujetos que podrían, potencialmente, iniciar un proceso agrario. Se consideraron las denominadas "Unidades de Producción Rural" (UPR), que son unidades censales utilizadas por el INEGI en el VII Censo Agrícola - Ganadero y se refieren a todo predio rústico bajo un solo titular¹⁷⁹. Cualquier controversia respecto a la extensión y límites de la unidad, así como de los derechos derivados de su propiedad o posesión serían planteados ante los tribunales agrarios. El referido censo registró 4.4 millones de unidades de producción sobre una extensión de 108.34 millones de hectáreas¹⁸⁰. Además, como posibles usuarios de los tribunales agrarios se incluyeron a los ejidatarios y comuneros que no han constituido unidades de

¹⁷⁹ El propio censo define de la siguiente manera lo que es una Unidad de Producción Rural, "Es el conjunto formado por: los predios, terrenos o parcelas con o sin actividad agrícola, ganadera o forestal que se encuentren en un mismo municipio; los animales criados por su carne, leche, huevo, piel, miel o para trabajo que se posean, independientemente de su ubicación, así como los elementos de producción disponibles para estas actividades, siempre que en el año agrícola 1990-1991 todo esto se haya manejado bajo una misma administración y que al menos uno de los predios, terrenos o parcelas esté ubicado fuera de los límites de las Áreas Geoestadísticas Básicas Urbanas", *Resultados definitivos del VII Censo Agrícola-Ganadero 1991*, 2 Tomos, INEGI, Aguascalientes, 1994.

producción pero que tienen derechos agrarios que defender (en esta situación se encuentran 660 mil de los 3.5 millones de ejidatarios y comuneros).

No se trata de una relación exhaustiva de posibles usuarios de los tribunales, pero abarca la mayor parte de los sujetos agrarios tanto en cifras globales como en su distribución regional. Los sujetos agrarios obtenidos en cada estado se dividieron entre el número de expedientes agrarios iniciados en la entidad. A la mayor proporción obtenida, la de Baja California, donde en los últimos cuatro años se abrió un expediente por cada trece sujetos agrarios, se le asignó el valor más alto: 100, continuando la proporción de manera descendente hasta la menor incidencia de controversias, el caso de la Península de Yucatán (Yucatán, Quintana Roo y Campeche)¹⁸¹, donde se detectó apenas un asunto ante los tribunales agrarios por cada 372 sujetos.

El cuadro presenta en orden decreciente el índice de controversia agraria por entidad y el número de sujetos por cada expediente recibido en los últimos cuatro años. Por ejemplo, a pesar de la gran cantidad de asuntos (5,207), el índice de controversia de Veracruz es menor al de Baja California (1,706); lo que señala que Veracruz tiene, proporcionalmente, menor incidencia de conflictos agrarios que Baja California. También se presenta en el cuadro la posición que ocupaban los estados en este índice de controversias iniciadas hasta junio de 1994, que permite comparar el comportamiento de la "litigiosidad" en las diversas regiones. Por ejemplo, Jalisco que ocupaba el sexto lugar en 1994, para 1996 desciende al once en virtud de que en sus primeros dos años de operación, los tribunales de la entidad recibieron una gran cantidad de asuntos de rezago agrario (70 por ciento del total de expedientes).

¹⁸⁰ *Idem.*, T.I, p. 18.

¹⁸¹ En la península de Yucatán sólo existía un tribunal agrario para las tres entidades, con una subsele en Chetumal. En el primer semestre de 1996 se ajustó la competencia del tribunal con sede en Villahermosa, Tabasco, pasando Campeche a formar parte de esta jurisdicción. Actualmente existe una subsele de ese distrito judicial en la ciudad de Campeche. Para nuestro análisis comparativo seguimos usando unidas a las tres entidades para no sesgar las observaciones, dado el reciente traslado de Campeche a la jurisdicción de otro tribunal.

índice estatal de controversia agraria

POSICIÓN 1996	ESTADO	SUJETOS POR EXPEDIENTE	INDICE	POSICIÓN 1994
1	Baja California	13.14	100.00	1(35.81=100)
2	Sonora	22.70	57.89	4
3	Sinaloa	26.40	49.76	5
4	Colima	27.23	48.25	10
5	Baja California S.	27.34	48.06	11
6	Aguascalientes	34.16	38.47	3
7	Distrito Federal	39.44	33.31	8
8	Morelos	40.29	32.61	2
9	Coahuila	41.07	31.99	9
10	Nayarit	44.56	29.48	7
11	Jalisco	49.16	26.72	6
12	Querétaro	61.43	21.39	12
13	Durango	77.66	16.92	17
14	Nuevo León	83.83	15.67	20
15	Tamaulipas	86.60	15.17	21
16	Veracruz	87.88	14.95	13
17	México	90.28	14.55	14
18	San Luis Potosí	90.69	14.49	18
19	Guanajuato	100.49	13.07	15
20	Guerrero	103.71	12.67	22
21	Zacatecas	109.44	12.01	23
22	Hidalgo	110.53	11.89	16
23	Michoacán	111.25	11.81	19
24	Chihuahua	115.80	11.35	28
25	Tlaxcala	144.21	9.11	25
26	Tabasco	144.58	9.09	27
27	Chiapas	161.15	8.15	26
28	Oaxaca	179.84	7.31	29
29	Puebla	182.35	7.21	24
30	Península Yucatán	372.51	3.53	30

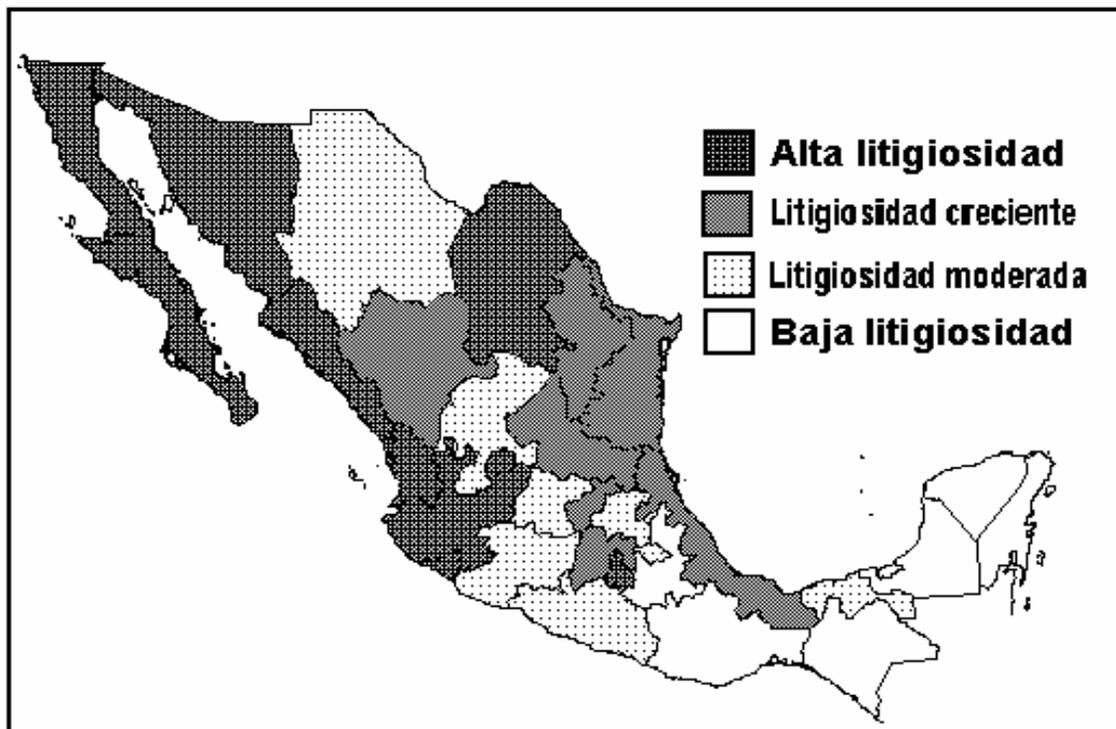
Elaboración propia con información de INEGI y el TSA

En cambio, Morelos y Aguascalientes presentaron un alto índice en 1994 a pesar de tener bajo porcentaje de expedientes de rezago. Muy probablemente esto se debió a que, en ese entonces, el Procede presentaba avances muy significativos

en esos estados, por lo que al presentarse la delimitación de propiedades, surgieron inconformidades que incrementaron el número de asuntos presentados ante los tribunales.

Un mapa puede ilustrar la incidencia de controversias agrarias en las diversas regiones del país. Como "alta litigiosidad" se denomina a las entidades que presentan un expediente agrario por cada 50 sujetos o menos; bajo la denominación "litigiosidad creciente" se agrupa a los estados en los que se ha presentado un asunto a los tribunales por más de 50 sujetos pero menos de 100; como "litigiosidad moderada" aquellas regiones que presenten una controversia por más de 100 sujetos, pero menos de 150; por último, la "baja litigiosidad" se presenta en las zonas cuya densidad de sujetos por expediente es superior a los 150.

Distribución geográfica de la litigiosidad agraria



Esta proporción entre número de controversias y sujetos de derechos agrarios ilustra la distribución geográfica de la incidencia de controversias judiciales agrarias. La alta conflictividad se concentra en el pacífico mexicano. En general se trata de entidades con bajo número de sujetos agrarios (apenas si concentran el 15 por ciento de los sujetos agrarios del país) que, sin embargo, presentan una gran dinámica en las controversias (39 por ciento de los expedientes agrarios del país). Esta litigiosidad sugiere el reordenamiento de los derechos de propiedad en esas entidades. En algunas, parece darse una especie de cauda de controversias derivada de los avances del Procede como Aguascalientes, Morelos y Colima, donde el programa está muy avanzado; en cambio en otros, parece ser que el conflicto es una resistencia que no deja avanzar la reordenación ni la certificación, debido a la indefinición de derechos, controversias por límites y disputa por tierra de gran potencial agropecuario como en Baja California, Sinaloa, Nayarit y Jalisco.

En estos estados también se da alta presencia de expedientes de rezago agrario, sumando 41 por ciento de esta clase de asuntos en todo el país (Jalisco por sí mismo concentra uno de cada seis expedientes de rezago). En el Distrito Federal, a pesar de que no se está aplicando el Procede, los derechos de propiedad son altamente disputados en una zona de alta fragmentación de la superficie rural, estimulada por el valor de la tierra conurbada (durante 1997, se registraron 1,600 expedientes de rezago en el Distrito Federal). Esta pulverización de derechos incrementa la fricción entre los sujetos agrarios que representan más del doble de sujetos agrarios de Baja California y cuatro veces los de Baja California sur.

Existen entidades que a pesar de tener un número considerable de expedientes diluyen estas controversias entre la gran cantidad de sujetos en su territorio. No obstante que reúnen casi 10 mil expedientes (16 por ciento del total de asuntos agrarios del país), Veracruz y el Estado de México, se encuentran entre los estados con litigiosidad creciente. Aún más extremos son los casos de Puebla y Oaxaca que, con sus casi cinco mil 500 expedientes, se consideran de baja

litigiosidad, toda vez que en ellos residen 20 por ciento de los sujetos agrarios del país.

En la zona sur del país y la Península de Yucatán, se presenta la denominada "baja litigiosidad"; se trata de seis estados que presentan más de 150 sujetos agrarios por expediente. Los estados de Chiapas, Oaxaca y Puebla, a pesar de tener un número significativo de expedientes agrarios, presentan una alta densidad de sujetos agrarios como reflejo de la presión demográfica sobre la tierra y la pulverización de las superficies rurales (uno de cada cuatro sujetos agrarios del país vive en esas entidades). Esta fragmentación tiende a reducir la rentabilidad de las actividades agropecuarias por lo que tales extensiones son menos disputadas. Otra hipótesis que podría aplicarse en estas entidades, es el hecho de que las comunidades indígenas (que son muy significativas en el sureste mexicano) recurren a mecanismos informales de resolución de controversias¹⁸², por lo que no todos los conflictos agrarios son registrados por los tribunales.

La Península de Yucatán es una zona de baja presencia de expedientes agrarios. En más de cuatro años, apenas se han presentado en la sede y subseces de la región 575 asuntos, esto es, apenas un expediente por cada 372 sujetos agrarios.

Esta clasificación es una proporción estadística que muestra la frecuencia de controversias agrarias en una región; pero no indica la intensidad del problema o la potencialidad de violencia de un conflicto agrario. Por ejemplo, un magistrado de Sinaloa o Veracruz puede tener mayor carga de trabajo que un juzgador de Oaxaca; sin embargo, en Oaxaca la complejidad de los asuntos, que implican luchas ancestrales y hasta étnicas, haría preferible para el magistrado de Oaxaca manejar 100 o 200 expedientes más, que 15 o 20 de estos asuntos de gran dificultad.

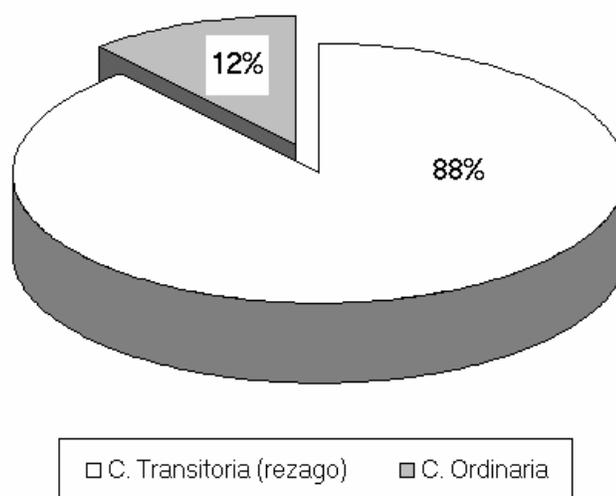
¹⁸² Las soluciones a que se llegan por usos y costumbres u otros medios informales de resolver controversias no siempre son estables. De hecho, en esta región se dan muchos casos de violencia en la disputa de derechos.

Tribunal Superior Agrario

Como se describió al inicio del capítulo, el Tribunal Superior agrario (TSA) es la instancia superior del sistema de tribunales agrarios que se ocupa de asuntos de la llamada competencia transitoria o de rezago agrario y resuelve expedientes de la denominada competencia ordinaria, que se compone principalmente de la revisión de sentencias emitidas por los tribunales unitarios en determinados asuntos, excitativas de justicia, quejas, entre otros.

En cuatro años de trabajo, el TSA ha recibido 5,363 asuntos, 4,730 de rezago agrario o competencia transitoria (88.2 por ciento) y 633 expedientes de asuntos ordinarios. Es decir, a diferencia de la primera instancia (tribunales unitarios), en el TSA la mayor carga de trabajo la han representado los asuntos de rezago agrario.

Distribución de la demanda de servicios de impartición de justicia del Tribunal Superior Agrario 1992-1996, por materia

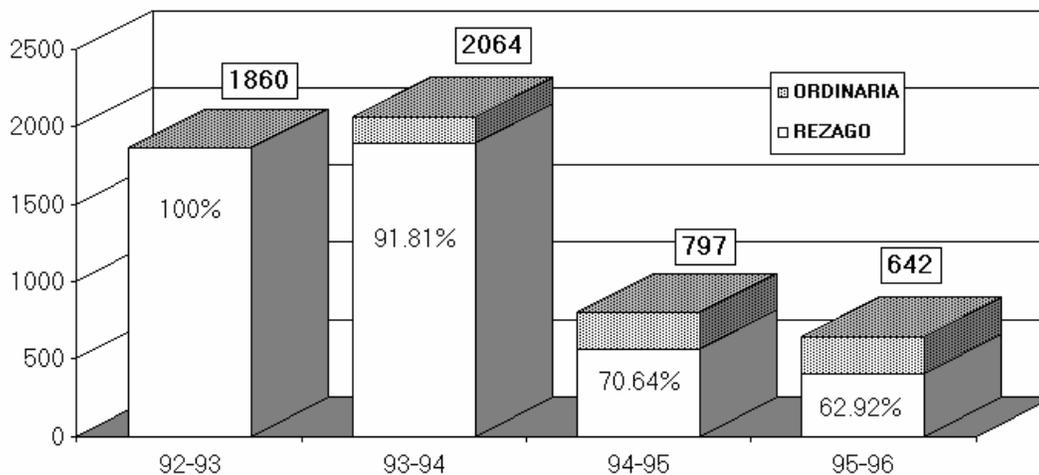


Total de expedientes (1992 - jun. 1996)	Competencia Transitoria	Competencia Ordinaria
5363	4,730 (88.2%)	633 (11.8%)

Elaboración propia con datos de la Dirección de Estadística y Control Documental del TSA.

Si la demanda acumulada durante estos cuatro años por el TSA se desagrega por expedientes ingresados por año, resulta claro, que al contrario de lo observado en los TUA, la cantidad de asuntos recibidos va en descenso y en su mayor parte se encuentra compuesta por asuntos de rezago agrario. A partir del año judicial 1993 - 1994, en el que se recibieron 2,064 expedientes, la demanda de servicios ha ido disminuyendo hasta 642 en el año 1995 -1996.

Distribución de los expedientes ingresados anualmente al TSA, por materia



Elaboración propia con datos de la Dirección de Estadística y Control Documental del TSA.

Durante el primer año de actividades del TSA no se recibió ningún asunto de competencia ordinaria toda vez que no había aún sentencias de los TUA que impugnar. Estas resoluciones comenzaron a emitirse hasta mediados de 1993. El número de asuntos se incrementó entre 1994 y 1995, manteniéndose en una cantidad muy similar durante el año 1995-1996. No obstante, el incremento en la resolución de nuevos asuntos recibidos por los TUA permite suponer que el número de recursos de revisión y excitativas de justicia irá en aumento en los periodos siguientes.

LA RESPUESTA DE LOS TRIBUNALES

Ya se describió a grandes rasgos la magnitud, distribución y composición de la demanda de servicios de impartición de justicia agraria. En este apartado determinaremos en qué medida el sistema de tribunales corresponde a esta solicitud de servicio.

Tribunales unitarios agrarios

Para diciembre de 1996, los TUA habían recibido 60,294 asuntos en sus más de cuatro años de operación. Si tomamos los expedientes ingresados anualmente y los dividimos entre los TUA existentes obtenemos una carga de trabajo promedio de 432 expedientes por cada tribunal en el año 1993 –1994, agregándoseles 398 expedientes ingresados en promedio en cada TUA durante el periodo 1995 - 1996.

En un principio esta podría parecer una cantidad moderada de asuntos ingresados anualmente, sobre todo si se considera que un Juzgado de Distrito en el Poder Judicial Federal, tuvo una carga de trabajo promedio de 1,668 expedientes durante 1994 y de 1,618 en 1995¹⁸³, o en un caso extremo si se compara con la carga de trabajo de un juzgador local en materia civil¹⁸⁴.

Sin embargo, el rezago en el desahogo de los expedientes ha obligado, desde enero de 1993, a reestructurar y reubicar sedes y jurisdicciones y a crear nuevos tribunales. En 1992 se crearon 34 TUA, que primero sufrieron ajustes y poco después resultaron insuficientes para hacer frente a los asuntos recibidos. Debido a la cantidad de asuntos y a la distribución de la demanda de servicios, el TSA realizó ajustes en el territorio correspondiente a los tribunales, eliminando algunas

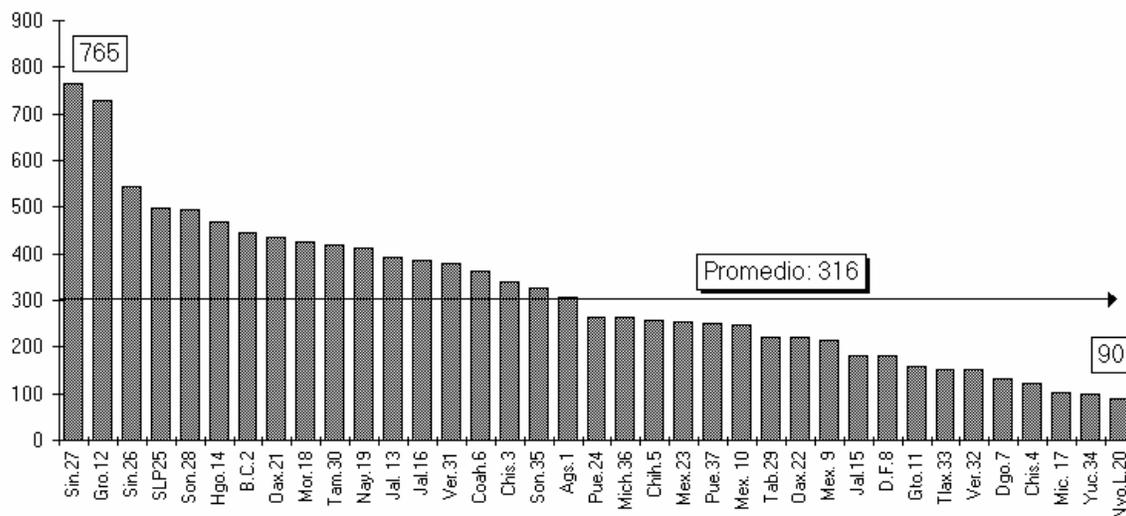
¹⁸³ *Anexo al informe 1995 del Presidente de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo de la Judicatura Federal*, Suprema Corte de Justicia, México, 1995, p.558.

¹⁸⁴ En Jalisco un Juez local en materia civil recibió en promedio 4,800 casos en 1994. *Cfr.* Zepeda Lecuona, Guillermo, "Análisis económico de los costos de acceso a la justicia en el fuero federal y en el fuero común (estado de Jalisco)", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Nums. 201-202, Tomo XLV, mayo-agosto de 1995, UNAM, pp. 281-309, México, 1996.

sedes subutilizadas y creando sedes alternas en los territorios de los tribunales donde la demanda había sido superior a la esperada. Se trasladaron tribunales a regiones con más asuntos presentados y se fusionaron TUA con menor carga de trabajo. En noviembre de 1994 la redistribución de tribunales no fue suficiente y a partir de entonces se ha optado por establecer nuevos tribunales. Para octubre de 1998 existían en el país 49 tribunales unitarios agrarios.

Hasta aquí se ha descrito la carga y desahogo promedio de expedientes; sin embargo, la distribución de la carga de trabajo tiene gran variación en las diversas regiones del país. En la siguiente gráfica se ordena en forma decreciente la cantidad de procesos en trámite, es decir, asuntos no concluidos¹⁸⁵.

Expedientes en trámite



Elaboración propia con datos de la Dirección de Estadística y Control Documental del TSA, junio de 1996.

Señalar si esta cantidad de expedientes es abrumadora o moderada es relativo, pues cada planteamiento es distinto en su complejidad. Así como existen asuntos

¹⁸⁵ Los números que acompañan a las abreviaturas de los estados, se refieren al distrito o tribunal agrario que se encuentra en esa entidad. Así por ejemplo, el territorio de Jalisco está distribuido, para efectos de la justicia agraria, en tres distritos, todos ellos con sede en Guadalajara (Distritos 13, 15 y 16). El único propósito es diferenciar cada tribunal y no agregarlo como lo habíamos hecho hasta el momento, pues incluso en un mismo estado cada tribunal puede tener diversas cargas de trabajo (Chiapas, Michoacán o Jalisco).

en los que no existe controversia (casos de jurisdicción voluntaria), o bien, otros que admiten la conciliación de intereses entre las partes; también existen procesos de gran complejidad en los que los litigantes agotan todas las instancias, pidiendo la revisión de la sentencia al TSA y/o recurriendo al juicio de amparo (en ocasiones varias veces en un mismo proceso).

La forma más efectiva para determinar si una carga de trabajo es excesiva o no para un órgano de impartición de justicia es el retraso judicial¹⁸⁶, es decir, el número de asuntos que no es desahogado oportunamente. Para obtener este retraso se contabiliza el número de asuntos que ingresa al tribunal, se resta el número de expedientes concluidos y se observa cuántos quedaron pendientes. Esto se realiza para cada periodo y se observa cómo evoluciona el porcentaje de asuntos pendientes de resolución.

Retraso judicial (asuntos pendientes de resolución en los TUA)

Año judicial	Exped. pendientes	Nuevos asuntos	Total de asuntos	Asuntos Concluidos	exped. pendientes	% de retraso
1992-93	0	14,696	14,696	4,684	10,012	68.13
1993-94	10,012	9,630	19,642	11,623	8,019	40.82
1994-95	8,019	12,510	20,529	11,054	9,475	46.15
1995-96	9,475	14,716	24,191	12,499	11,692	48.33

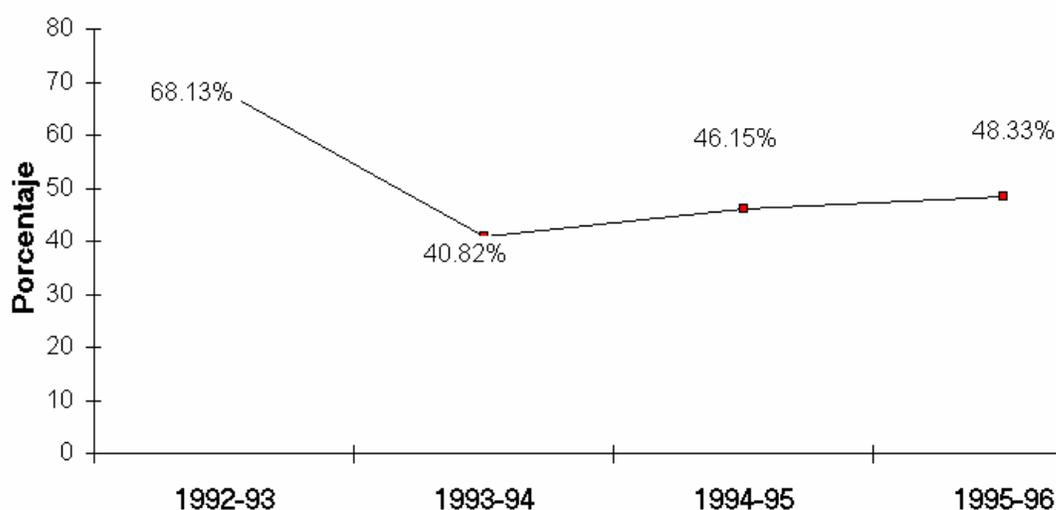
Elaboración propia con datos proporcionados por la Dirección de Estadística y Control Documental del TSA

Siempre existirá algún retraso judicial, pues un asunto ingresado un día antes del corte contable no puede ser resuelto el mismo día en que ingresa. Si el porcentaje de retraso se mantiene constante durante años consecutivos, indicará que la

¹⁸⁶ El término más usual es "rezago judicial"; sin embargo, he preferido hablar de un retraso judicial para evitar confusiones entre rezago agrario, al que hemos venido refiriendo como aquellos asuntos que se habían iniciado antes de la entrada en vigor de la nueva legislación, y que estaban pendientes de resolución, y rezago judicial que es un término administrativo que se refiere al conteo de los asuntos ingresados a un tribunal que quedan pendientes de resolución, como evidencia de un retraso en la atención de los asuntos ya sea por exceso de trabajo, por deficiencias organizacionales, o bien, por la complejidad de la materia o del proceso. Así, rezago

complejidad o la organización interna del tribunal hace que cada asunto dure en promedio entre uno y dos años¹⁸⁷. Si el retraso decrece, se deberá, bien a que la carga de trabajo ha disminuido o a que litigantes y/o el tribunal han mejorado su desempeño. Si, por el contrario, el rezago aumenta, se debe a exceso en la carga de trabajo, a que la dinámica organizacional del tribunal en la atención del proceso es ineficiente y tardada, o bien, a que los litigantes han reducido su eficiencia o bien, retrasan el desahogo del proceso intencionalmente. Los TUA presentan un retraso considerable y con tendencia ascendente.

Retraso judicial de los tribunales unitarios



Elaboración propia con datos proporcionados por la Dirección de Estadística y Control Documental del TSA

Durante el primer año se presentó un retraso muy elevado, debido a que los TUA, que comenzaron sus actividades en agosto de 1992, recibiendo una gran cantidad de asuntos (la mayoría de rezago agrario), resolviendo sus primeros expedientes hasta los primeros meses de 1993, por lo que al concluir el año judicial, en junio de 1994, el rezago fue considerable. El año siguiente los asuntos ingresados y el retraso judicial disminuyeron, aunque se mantuvo en un porcentaje alto. A partir de

agrario se refiere a la materia de los asuntos, mientras el rezago judicial se refiere a la capacidad de un tribunal de desahogar las controversias que le son planteadas.

entonces, no obstante el incremento en el número de tribunales, el retraso judicial se ha ido incrementando hasta alcanzar 48 por ciento en el año judicial 1995 - 1996.

Los expedientes que constituyen el retraso judicial son mayoritariamente nuevas demandas planteadas bajo la vigencia de la nueva legislación, pues los TUA reportan un avance de 97% en la atención al rezago agrario, quedando pendientes de resolución alrededor de unos 330 expedientes de este tipo, lo que representa apenas 2.8% de los expedientes pendientes de resolución (11,692).

El retraso judicial es muy importante en el análisis de la eficiencia y costos del sistema de protección de derechos de propiedad y cumplimiento forzoso de los contratos, porque la tardanza en la resolución de controversias significa pérdida de tiempo (que en sí mismo es un recurso), ineficiencia e incertidumbre. Estas condiciones generan altos costos de transacción para hacer cumplir acuerdos y resolver controversias.

Si se enfrentan altos costos de cumplimiento o monitoreo, se generan dificultades en las transacciones y cuesta más negociar para llegar a acuerdos eficientes. Si la vía judicial como medio extremo para dirimir controversias y definir derechos de propiedad es costosa, se dificultará la transferencia de los recursos e ir a juicio se convertirá en una alternativa atractiva (y, como veremos, rentable) para quien tiene una posesión ilegítima de la tierra.

Si la carga de trabajo no es abrumadora¹⁸⁷ ¿a qué se debe este alto porcentaje de retraso judicial en los TUA? Las principales causas del retraso en la resolución de

¹⁸⁷ Es decir, se mantiene el porcentaje de retraso judicial del año anterior pero no se incrementa, esto es, permanece en el corte anual, pero concluye antes del corte del segundo año.

¹⁸⁸ Un secretario de un Tribunal Unitario entrevistado, señaló que efectivamente la carga de trabajo no es excesiva, pues el desahogo de los procesos le exigía, en promedio, realizar un proyecto de sentencia a la semana, que si bien varía según la complejidad del asunto (sobre todo considerando que en la actualidad los asuntos de rezago agrario, los más complicados, son ya minoritarios en los TUA), no puede estimarse una tarea abrumadora.

controversias son las peculiaridades del proceso agrario que determinan la dinámica de los TUA, el desempeño de los funcionarios de los tribunales, así como el elevado número de amparos.

Una causa muy importante del retraso son las peculiaridades del proceso agrario. El nuevo proceso agrario tuvo como una de sus principales metas la celeridad. Dos instrumentos fundamentales para este fin fueron la economía procesal y la oralidad. La economía procesal busca inducir la realización de "... los fines del juicio con el mínimo de actos"¹⁸⁹, en este sentido la nueva legislación compactó en una sola audiencia diversos actos procesales como la contestación de la demanda, presentación y desahogo de pruebas, alegatos y resolución. Por su parte, la oralidad busca, en primer lugar, garantizar el acceso de los litigantes a los tribunales por simple comparecencia (quedando en el expediente constancia escrita de lo sucedido: art. 164, LA), acercar al juzgador a la realidad de los hechos controvertidos al facilitar el careo (planteamientos directos a los litigantes sobre puntos controvertidos y sus contradicciones e incongruencias), así como agilizar el desarrollo del proceso.

En la práctica cotidiana, empero, los principios de economía procesal y oralidad no alcanzan plenamente sus objetivos. La audiencia no siempre puede iniciarse y, una vez comenzada, rara vez se logran desahogar todas las pruebas ofrecidas. Esto sucede en la mayoría de los procesos y en todas las materias. Con frecuencia deben suspenderse los actos procesales para recabar pruebas suficientes, para notificar o citar a terceros interesados o testigos, solicitar documentación o, en el caso del juez, para analizar mejor las pruebas presentadas o para solicitar más evidencias. Sin embargo, en los tribunales agrarios las suspensiones de las actuaciones procesales provocan considerables retrasos en la resolución de las controversias, en virtud de que, por la dinámica del proceso, sólo pueden programarse una o dos audiencias por día, que representa un

¹⁸⁹ Couture, Eduardo J., *Fundamentos del derecho procesal civil*, Depalma, 3a. ed., Argentina, 1958, p. 224.

dispendio de recursos (un día del tribunal para el desahogo parcial y raramente total de una o dos audiencias).

La complicación sobreviene por la tardanza de las audiencias. La oralidad, que buscaba ser instrumento para el acceso a la justicia y celeridad de los procesos, se ha tornado, por causas de organización, en un obstáculo para la agilidad del proceso, ya que, al tener que quedar constancia escrita de lo acontecido en el proceso, una secretaria (bajo la vigilancia del secretario del tribunal) realiza un acta de la audiencia con las declaraciones textuales de los litigantes. Al carecer de estenógrafos, el litigante dicta (no expone) sus pretensiones jurídicas, tornando muy lenta la sesión, pues la mecanógrafa va redactando las declaraciones y los litigantes deben repetir con frecuencia cuando no logró asentarse debidamente lo mencionado. De esta forma las audiencias suelen prolongarse por horas.

Debido a que la audiencia implica el traslado de los interesados desde la localidad en que viven hasta la sede del tribunal, los funcionarios judiciales deben agendar cuidadosamente su desahogo pues, de postergarse, impondrían nuevos gastos de traslado a las partes. La ley señala "Si en la hora señalada no se hubiere terminado el procedimiento anterior, las personas citadas deberán permanecer hasta que llegue a su turno el asunto respectivo..." (art. 194, LA). Además, prescribe que:

"El despacho de los tribunales agrarios comenzará diariamente a las nueve de la mañana y continuará hasta la hora necesaria para concluir todos los negocios citados y que se hayan presentado durante el curso del día, pudiendo retirarse el personal, cuando fueren cuando menos las diecisiete horas.

"Respecto de los plazos fijados por la presente ley o de las actuaciones ante los Tribunales Agrarios, no hay día ni horas inhábiles." (Art. 193, LA).

Los tribunales difícilmente pueden programar más de dos audiencias por día, a no ser que se prevea con certeza, que algún asunto se desarrollará con rapidez (ya sea porque sólo se van ofrecer pruebas, recibir un convenio para su calificación, se trate de un asunto que no implica conflicto como el caso de las denominadas jurisdicciones voluntarias o se cite para dar a conocer la sentencia, entre otras). Pero en la mayoría de los casos, la duración de la audiencia no puede pronosticarse. Por tal motivo, es difícil que se puedan atender más de dos asuntos diarios¹⁹⁰. Suele suceder que la primera audiencia del día programada para las nueve de la mañana no se realice o se suspenda por alguna de las causas legales, sin que se pueda desahogar otro asunto en las horas que restan para el inicio de la siguiente audiencia agendada.

Cada causal de suspensión de audiencia señala que en término breve (entre tres y quince días según el motivo de la interrupción) se reanudará el proceso; sin embargo, ante una agenda del tribunal saturada, es raro que se respete el término legal para la continuación del proceso. Las audiencias llegan a concluirse tras tres o cinco episodios en promedio. La ley previó que en una exhaustiva sesión podía agotarse un asunto, pero por la tardanza en su subsecuente programación, esas pocas horas "netas" de proceso se agotan, en promedio, a lo largo de un año.

La segunda causa del retraso judicial que hemos señalado es el desempeño de los funcionarios de los tribunales, debido a que en su mayoría no cuentan con experiencia judicial, es decir, no habían trabajado en el área de impartición de justicia y no están adaptados a las formalidades de las actuaciones procesales desarrolladas en los tribunales (muchos proceden de órganos agrarios anteriores, como las comisiones agrarias mixtas o la Secretaría de la Reforma Agraria).

¹⁹⁰ Una audiencia se puede retrasar o suspender si se presenta a contestar la demanda por comparecencia y se le pide a la Procuraduría Agraria (PA) que auxilie en su redacción (art. 178 LA); si una de las partes asiste con asesoría legal y la otra no (art. 179); si la demanda contiene irregularidades por corregir (art. 181); si se reconviene o contrademanda (art. 182); si el demandante no asiste o por ausencia de ambas partes (arts. 183 y 184); si se esperar alguna persona citada o para permitir que los peritos realicen sus apreciaciones (art. 194); si el magistrado requiere apreciar detenidamente las pruebas presentadas (art. 188), entre otras.

Muchos amparos (otra de las causas del retraso) concedidos se derivan de actos realizados sin las formalidades de ley, por ejemplo, notificaciones defectuosas, no cerrar en los términos legales el periodo probatorio, no declarar, o hacerlo fuera de tiempo, la caducidad, no valorar adecuadamente las pruebas al formular y fundamentar la sentencia, entre otras. Tras la concesión de amparos los funcionarios tienden a ser más cuidadosos en su desempeño; sin embargo, se reinicia el ciclo con la gran rotación de servidores públicos que laboran en los TUA.

Aunque con menor frecuencia, algunos procesos sufren retrasos por errores u omisiones de funcionarios del Poder Judicial Federal por desconocimiento de las particularidades de la materia agraria¹⁹¹. Se han dado casos en los que los funcionarios han ordenado o hasta sentenciado la realización de actuaciones procesales inexistentes en materia agraria, o bien, aplican a expedientes posteriores a la reforma la legislación derogada (LFRA), lo que retrasa la conclusión del proceso, no sólo por el tiempo que toma la aclaración del extravío judicial, sino porque genera expectativas jurídicas e incertidumbre que dan lugar a nueva inconformidad, trámite de recursos o nuevos amparos.

La alta incidencia de amparos agrarios es otra constante fuente de retrasos en la conclusión de los expedientes. La tramitación de amparos posterga la resolución del asunto. Por ejemplo, entre julio de 1995 y junio de 1996 se promovieron 5,318 amparos contra actos de los TUA; en ese mismo periodo los TUA emitieron 5,711 sentencias (y durante el año 1994-1995: 5,739). No obstante cabe señalar que no sólo las sentencias son objeto de juicio de amparo, también lo es cualquier actuación procesal realizada con anomalías que impliquen violaciones a las garantías procesales de los individuos (notificaciones, rechazo de pruebas,

¹⁹¹ Además de que el proceso agrario es *sui generis*, presenta la complejidad de que, al lado de la nueva legislación agraria, coexisten disposiciones de la abrogada Ley Federal de la Reforma Agraria, que se sigue aplicando transitoriamente a los expedientes de rezago agrario. Otra fuente de complejidad es el hecho de que cuando existen instituciones referidas mas no reguladas por la LA, se aplican supletoriamente disposiciones civiles. Además, a la materia agraria le corresponden modalidades y particularidades procesales, contenidas en un capítulo específico de la ley de amparo.

desechamiento de la demanda, valoración de pruebas, ejecución de sentencia, etc.). De esos 5,318 juicios de amparo, sólo 1,195 habían sido resueltos, permaneciendo 4,123 en trámite¹⁹².

El proceso de amparo incrementa en gran medida la duración de los procesos. Por ejemplo, un proceso agrario tarda en promedio un año (si se interpuso el recurso de revisión ante el TSA habría que agregar tres meses). Si se recurre al amparo probablemente dure entre seis meses (cuando se declaran improcedentes) y un año más (cuando se estudia y resuelve sobre el fondo del asunto). Si el litigante no está de acuerdo con la sentencia de amparo puede promover la revisión de la misma (que implica otros meses de espera). Además, si lo que se impugnó fue algún acto procesal como una notificación, después de concluir el amparo, si éste resulta favorable, se "repondrá el procedimiento" (se reparará la falla) y continuará el proceso original ante el TUA desde el punto en que quedó suspendido por la tramitación del amparo.

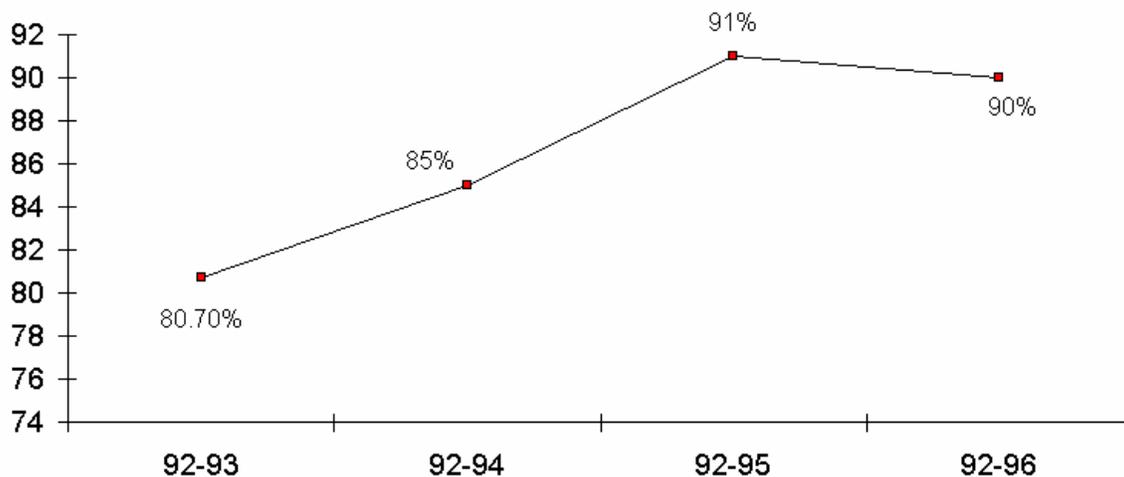
Así, es fácil encontrar casos de expedientes tramitados por dos años y medio, suponiendo que sólo se interpuso un juicio de amparo. En muchos casos los asuntos cuentan con hasta tres o más amparos tramitados, pudiendo durar hasta cinco o más años.

Tribunal Superior Agrario

La tarea realizada por el TSA en la atención de su competencia transitoria es muy significativa, pues ha hecho posible que la conclusión del rezago judicial este cada vez más cerca. En 1996 se reportaba resuelto 90 por ciento de los asuntos de rezago agrario turnados por las autoridades agrarias al TSA para su resolución.

¹⁹² Dirección Jurídica del TSA.

Avance en la resolución de los expedientes de rezago por el TSA



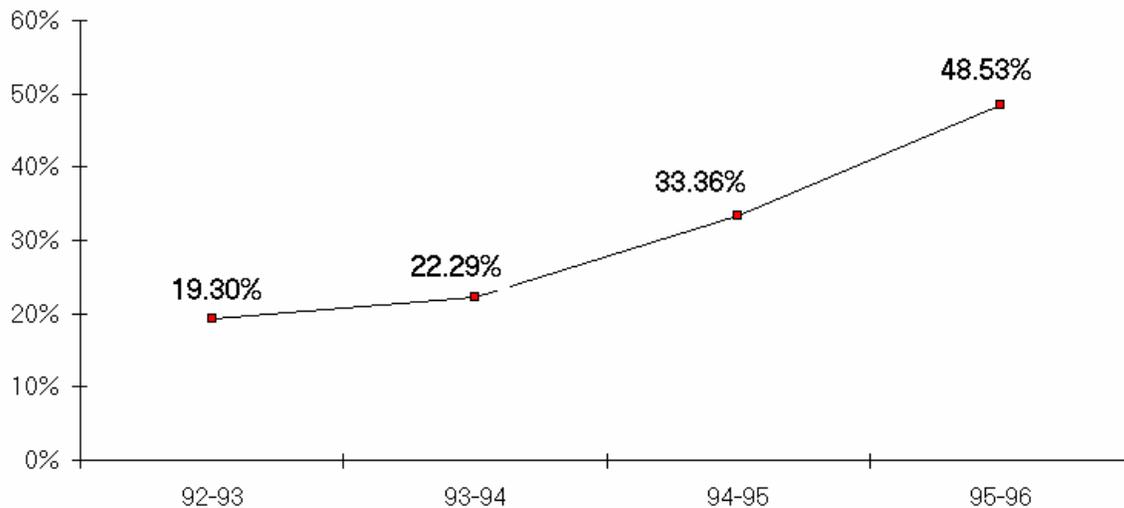
Elaboración propia con datos de la Dirección de Estadística y Control Documental del TSA.

Desagregando las cifras de la atención al rezago, se observa que, para el 30 de junio de 1996, de las 4,257 resoluciones del TSA 2,144 son favorables a los solicitantes (50.36 por ciento), 1,718 desfavorables (40.35 por ciento) y 382 planteamientos se declararon improcedentes (9 por ciento). El impacto social y económico de las resoluciones es de considerable magnitud. Según cifras presentadas en el cuarto informe de actividades del TSA¹⁹³, con las resoluciones favorables se había beneficiado a 108,920 solicitantes y sus familias, asignando 1'757,784 ha. y 150'683,109 metros cúbicos de agua. Esta superficie es similar a la repartida durante todo el sexenio del Presidente Adolfo Ruiz Cortines (1.9 millones de ha.) y es más grande que la suma de la superficie total de los estados de Aguascalientes, Colima y Morelos. Estas cifras refieren la cantidad de recursos otorgados a los solicitantes, mas no se dispone de información sobre la calidad de la tierra concedida, para hacer un balance cualitativo de estos últimos actos de reparto agrario.

¹⁹³ Tribunal Superior Agrario, *Cuarto informe: hacia una nueva cultura jurídica agraria*, México, 1996, p. 9.

Pero en el análisis anualizado de la atención de los expedientes, tanto los de rezago como los ordinarios, se observa que, no obstante que la demanda de los servicios del TSA presenta una tendencia decreciente, el retraso en la conclusión de los asuntos va en aumento (como se aprecia en la gráfica). En 1996 el TSA presentó un rezago judicial del 48.5 por ciento.

Retraso judicial anual del Tribunal Superior Agrario



Elaboración propia con datos de la Dirección de Estadística y Control Documental del TSA.

De los 528 expedientes que esperan resolución, 473 (90 por ciento), corresponden a asuntos de rezago agrario; mientras que apenas los 55 expedientes restantes son de competencia ordinaria (10 por ciento). Es decir, a pesar de que los asuntos de competencia ordinaria se han incrementado en los últimos años (en el año judicial 1995 - 1996 representaron 37 por ciento de los expedientes ingresados), su resolución es constante. El tiempo promedio en que se resuelve un recurso de revisión es de tres meses, que a pesar de distar mucho del tiempo legalmente estimado (diez días, art. 200 de la LA) es un término breve en el contexto de la duración del desahogo de recursos en los diversos tribunales de nuestro país.

Retraso judicial (asuntos pendientes de resolución en el TSA)

Año judicial	Exped. pendientes	Nuevos asuntos	Total de asuntos	Asuntos resueltos	exped. pendientes	% de retraso
1992-93	0	1,860	1,860	1,501	359	19.3
1993-94	359	2,064	2,423	1,883	540	22.29
1994-95	540	797	1,337	891	446	33.36
1995-96	446	642	1,088	560	528	48.53

Elaboración propia con datos de la Dirección de Estadística y Control Documental del TSA.

Llama poderosamente la atención la disminución en el número de asuntos resueltos, que en el año judicial 1995 - 1996 fue de 560, que contrasta con los 1,883 asuntos resueltos durante su primer año de funciones (1993 – 1994). Como explicación a este retraso, los funcionarios judiciales argumentan que los asuntos pendientes presentan mayor complejidad, lo que exige tiempo y cuidadosa atención de los juzgadores.

Un funcionario judicial entrevistado considera que los asuntos de que conoce el TSA y, en particular los que se encuentran pendientes de resolución "son el rezago del rezago"¹⁹⁴. Las actuaciones de los asuntos por resolver se encuentran en decenas de tomos almacenados en varias cajas de archivo. Muchos de los documentos en que se basan las solicitudes y sus pruebas pertenecen a la época colonial; hay títulos emitidos por Maximiliano de Habsburgo; o bien, existen querellas "más recientes" que versan sobre invasiones y transferencias realizadas entre el primero de diciembre de 1876 y la promulgación de la Constitución de 1917; también existen controversias sobre la aplicación de la legislación agraria de la época revolucionaria, así como del Código Agrario y su sucesora, la LFRA. Los procesos dan testimonio de las peripecias legaloides y los sesgos ideológicos o políticos, así como de actos de simulación, corrupción e impunidad longevas. Décadas y hasta siglos de disputas pendientes de una resolución que tendrá que

¹⁹⁴ Entrevista con la Lic. Marcela Ramírez Borjón, Secretaria de Estudio y Cuenta del TSA, julio de 1997.

considerar actos remotos en el transcurso de la vigencia de leyes de la más diversa índole. Difícil labor de hacer justicia frente expectativas añejas y legítimas.

Los asuntos de rezago agrario son, en su mayoría, expedientes cuya peculiar complejidad ha ido estancando su deliberación. De los 473 expedientes que constituyen el retraso judicial de esta materia, 184 recibieron "acuerdos para mejor proveer" lo que implica que, aunque el expediente que el TSA recibe de autoridades agrarias debería estar totalmente integrado, esto es, listo para que el juzgador resuelva la controversia, los magistrados determinan que para fundar mejor su decisión deben reunir más documentos, testimonios, peritajes, inspecciones, y toda clase de evidencia que les permita consolidar su conocimiento del caso y emitir su resolución. 269 asuntos han sido turnados a los magistrados del TSA para la elaboración del proyecto de sentencia. Los 20 expedientes restantes fueron devueltos a las autoridades agrarias por considerarse que están mal integrados.

Otro argumento que sostienen algunos funcionarios del TSA es que el descenso en el número de resoluciones y acuerdos de los magistrados ponentes se debe a que sus actuaciones han mejorado cualitativamente. Una forma de probar esta afirmación sería estudiar la variable de porcentaje de amparos concedidos (no los interpuestos), pues son la forma en que las sentencias son revisadas y evaluadas por el Poder Judicial Federal e implica la modificación o revocación a la resolución controvertida. Si bien es cierto que existen indicios de que el porcentaje de amparos concedidos se ha reducido durante 1995 y 1996, las cifras son todavía preliminares (muchos amparos están en trámite) por lo que aún no se puede probar, de manera definitiva, esta hipótesis.

Cuánto cuesta proteger un derecho

En este apartado se hace referencia a las principales fuentes de costos para los usuarios de los servicios de impartición de justicia en materia agraria, así como los incentivos que enfrentan las partes litigantes y los funcionarios de los tribunales agrarios, como resultado de esa estructura de costos.

Costos de la justicia agraria

El costo más significativo que enfrentan las partes litigantes es el costo de oportunidad, que se refiere a las ganancias o beneficios que podrían proporcionarnos recursos como el dinero y el tiempo que destinamos a proteger nuestros derechos y a tramitar procesos judiciales, si los empleáramos en actividades productivas. La depreciación de los recursos materiales y la imposibilidad de disfrutar derechos agrarios en litigio, son los principales costos de oportunidad que asumen las partes en conflicto.

Los costos de oportunidad están directamente asociados con la variable tiempo, esto es, con la dilación de los procesos. Mientras no se resuelva un litigio no se podrá invertir recursos en la superficie objeto de la controversia, y el poseedor sin derecho o que se perciba a sí mismo como el perdedor potencial de la disputa, además de usufructuar la tierra indebida e impunemente durante el proceso, tendrá fuertes incentivos a explotar inmoderadamente sus recursos naturales.

La duración promedio de un proceso agrario ante los TUA puede extenderse desde un año hasta tres o más, según el cauce y complejidad que tomen las actuaciones. Aunque esto podría considerarse un avance en comparación con el sistema anterior, en el que la resolución de controversias era mucho más tardada¹⁹⁵ e incierta, el nivel de eficiencia de la nueva justicia agraria está muy lejos del objetivo del nuevo marco institucional y de las necesidades del dinamismo deseable en las transacciones agrarias.

¹⁹⁵ Los anteriores procesos agrarios llegaban a duraciones insospechadas. Entre los primeros expedientes de rezago agrario recibidos por el TSA, 276 excedían los 50 años de iniciados (*La nueva justicia Agraria*, TSA, *Op. Cit.*). El primer caso resuelto por la nueva Suprema Corte de Justicia, en 1995, fue un asunto agrario que había comenzado a tramitarse 29 años antes (“Suprema Corte de Justicia: entre la incredulidad y el rezago”, Daniel Moreno, *Enfoque*, 31 de Marzo de 1996).

Otra fuente de costos para los usuarios de los servicios de impartición de justicia en materia agraria se encuentra en los gastos del litigio que se integran por los honorarios de abogados y peritos, costos de traslados, hospedaje y alimentación, entre otros. En caso de que los litigantes requieran asesoría legal, pues es optativa (art. 179, LA), la Procuraduría Agraria (PA) tiene el deber de proporcionar esta asistencia en forma gratuita.

Esta labor de asistencia legal tiene un desarrollo muy diverso en las distintas regiones del país. Su eficiencia depende en gran medida de las estrategias organizacionales de selección, capacitación, incentivos y vigilancia del personal de la PA. Se sabe de casos en que los asesores legales son ingenieros agrónomos, o de aquellos en que no existe una dinámica de trabajo que garantice que el usuario encontrará a su asesor o algún funcionario que le pueda informar de cómo va su caso (en ocasiones intervienen diversos asesores en el mismo proceso sin que existan mecanismos de seguimiento, control y, en su caso, de responsabilidad). En ocasiones, cuando los litigantes pueden hacer el esfuerzo económico, optan por contratar a los abogados particulares de su localidad. Desde luego, también existen casos de asesoría calificada y responsable y un apoyo determinante en el desarrollo de los procesos, pero hace falta un estudio empírico que ilustre cuantitativa y cualitativamente el desempeño de la PA y permita un diagnóstico sobre esta función.

Un gasto muy significativo para los usuarios de los servicios, en su mayoría campesinos empobrecidos, es el del traslado, alimentación y, de ser el caso (no frecuente), alojamiento durante el viaje y desahogo de su audiencia. Existen ejidos en los que se coopera para los viáticos de los representantes, o bien, cuando la controversia se refiere a los derechos agrarios individuales, los sujetos tienen que asumir estos costos. No es exagerado llamar la atención sobre estos gastos. Gran parte de los habitantes del ámbito rural son pobres o pobres en situación extrema. Muchos pequeños propietarios, y la mayoría de los ejidatarios, tienen ingresos inferiores a dos salarios mínimos (80 por ciento de la PEA no remunerada se

trabaja en el campo), y un jornalero obtiene por su trabajo entre 200 y 400 pesos al mes (en el verano de 1997)¹⁹⁶.

Generalmente, al terminar los procesos judiciales, la parte perdedora (la que no tenía el derecho) indemniza a la parte vencedora por los gastos en los que incurrió con motivo de los trámites ante el juzgado. A este resarcimiento se le llama "costas procesales". Sin embargo, por considerar que en materia agraria los litigantes suelen ser de condición modesta y debido a que la asistencia legal es optativa y, en su caso, puede obtenerse gratuitamente de la PA, la legislación agraria no contempla el pago de costas procesales. La política judicial de los tribunales agrarios confirma su inexistencia (a menos que, en caso de resolverse por conciliación y negociación entre las partes, se pacten en el convenio calificado por el tribunal) invocando, como referencia, la jurisprudencia que señala la inexistencia de costas procesales en materia laboral que también pertenece a los denominados procedimientos sociales¹⁹⁷.

Esta situación debe ser reconsiderada por el legislador, pues en la condición actual resulta atractivo atrasar el proceso para quien no tiene la razón, pero sí la posesión del predio controvertido. De igual forma, una parte con mejores condiciones económicas puede deliberadamente alargar el proceso infligiéndole costos a su contraparte, con el propósito de limitar el acceso y seguimiento de su proceso. La inexistencia de costas procesales que pretendió ser un apoyo para los campesinos pobres, puede derivar en un incentivo para hacerlos asumir, impunemente, los costos de procesos lentos e infundados.

¹⁹⁶ Un instrumento por el que se ha buscado reducir costos para los usuarios de los tribunales es la denominada "justicia itinerante", programa en el que el tribunal se traslada a municipios y localidades dentro de su jurisdicción para atender directamente a los usuarios y posibles justiciables. Sin embargo, la reducción de costos es poco significativa, pues este programa no puede abarcar a todos los expedientes en curso, ya que su labor es principalmente de información y asesoría, así como de acceso a los primeros pasos dentro del proceso agrario, o el desahogo de algunas diligencias. El resto de los trámites debe desahogarse en las sedes de los tribunales.

Por último, nos referiremos a la incertidumbre en los procesos agrarios. Si bien la incertidumbre ha disminuido respecto de la que se presentaba ante la politización de los procesos y la discrecionalidad de las autoridades agrarias que caracterizaron al marco institucional anterior a 1992, en la actualidad la duración y sentido de la resolución de controversias no alcanzan la predictibilidad deseada. Los costos del proceso, su duración y las anomalías organizacionales que permiten un número significativo de errores judiciales y el comportamiento oportunista de la contraparte, incorporan incertidumbre en el sistema de resolución de controversias agrarias.

Otra fuente de incertidumbre es la posibilidad de llegar a encontrarse, al final de un largo proceso, con una de las mayores frustraciones que puede haber en la impartición de justicia: la imposibilidad material o jurídica de ejecutar la sentencia¹⁹⁸.

Estas fuentes de costos e incertidumbre deben disminuirse a su menor expresión. Por lo que respecta a la lentitud del proceso, ya hemos señalado que debe reducirse la duración de las audiencias para poder atender más asuntos en una jornada de trabajo, introduciendo estenógrafos o induciendo que la oralidad sea estrictamente un medio de acceso e indagación para el juzgador y no un instrumento al servicio de la dilación deliberada. En los demás casos debe presentarse constancia escrita. También debe capacitarse a los actuarios y demás funcionarios para realizar las actuaciones procesales con apego a las formalidades de ley para evitar la alta incidencia de amparos contra notificaciones, acuerdos, sentencias entre otros.

¹⁹⁷ Tema "Gastos y costas en el juicio agrario", *Temas y propuestas jurisdiccionales de las cuartas reuniones regionales de magistrados de distrito (abril, 1994)*, Tribunales Agrarios, México, D.F., 1994, pp 53-54.

¹⁹⁸ Por ejemplo, se ha dado el caso de que al concluir una disputa por un predio y sentenciarse la legal posesión de una de las partes, al momento de ejecutar la sentencia resulta que la superficie en entredicho no corresponde en calidad o extensión a la señalada en el expediente. En 1993 se

Otra medida para disminuir la duración e incertidumbre en el proceso, es la creación de tribunales especializados en materia agraria dentro del Poder Judicial de la Federación. Ello incrementaría la calidad y celeridad en la tramitación de amparos, en virtud de que su personal se especializaría en el proceso agrario y en las modalidades del amparo en dicha materia.

Sobre los gastos derivados del litigio, la parte que promovió sin tener la razón, debe asumir la responsabilidad de resarcir los costos que generó a la parte que estaba en lo correcto, indemnizándola a través de las costas procesales. Esto tendría como principales efectos disuadir a los litigantes de iniciar procesos innecesarios o emprender promociones frívolas con la única intención de prolongar la duración del proceso.

El legislador debe incluir las costas procesales en el proceso agrario, permitiendo que el juzgador considere, a solicitud de la parte vencedora, el pago de los gastos asociados al proceso. La ley debe contemplar la posibilidad de obtener indemnización por el usufructo y aprovechamiento de los derechos agrarios disfrutados indebidamente. En ambos casos, para determinar el monto de la indemnización podría considerarse, en forma análoga a la suspensión del acto de autoridad (art. 166, LA), las condiciones socioeconómicas del litigante.

Incentivos y conductas de litigantes y funcionarios judiciales

La estructura de costos y la ineficiencia descritos, presentan un conjunto de incentivos que inducen, actual y potencialmente, la actitud de los individuos ante las instituciones de impartición de justicia y su conducta dentro del proceso.

Los costos de protección de un derecho de propiedad son asumidos por los individuos directa o indirectamente. Pueden enfrentarlos directamente al iniciar e

reformó la legislación para contemplar la posibilidad de que el "vencedor" pueda "... aceptar la superficie efectivamente deslindada" (art. 191, LA).

impulsar un proceso ante los tribunales o indirectamente al incluir los posibles costos de la vigilancia de los derechos al tomar la decisión de adquirir o transferir derechos de propiedad o no hacerlo. De igual forma estos costos se toman en consideración al estimar la ganancia esperada del uso y explotación del bien apropiado en cualquier negociación o en la resolución informal de sus controversias.

Es decir, si se advierte que las normas de procedimiento agrario y las instituciones de resolución de controversias generan costos considerables para los usuarios, estos costos posibles serán restados a la ganancia esperada de poseer y explotar la tierra, porque el derecho de poseer y explotar exclusivamente un bien está intrínsecamente vinculado a la posibilidad de hacer efectiva la exclusividad ante cualquier acto de particulares o del Estado que perturbe indebidamente el uso y disfrute del recurso adquirido. En este sentido, un sistema ineficiente y/o costoso de vigilancia y protección deprecia los bienes sobre los que se establece un conjunto de derechos de propiedad. En estas condiciones la adquisición de tierra resulta poco atractiva.

De acuerdo a su capacidad económica y la de sus posibles contrapartes, los individuos optarán por acudir, o no, a las instituciones formales de impartición de justicia. Probablemente los campesinos de ingreso modesto no acudirán a los tribunales si perciben que no pueden enfrentar los costos de acceso y permanencia del proceso agrario o no podrán desahogar su causa en igualdad de condiciones que los adversarios de su pretensión jurídica.

Una vez dentro del proceso, los actores enfrentan diversos incentivos, de acuerdo con su capacidad de asumir y soportar los costos de transacción y su consecuente poder de negociación. Por ejemplo, al no existir costas procesales ni algún instrumento para que los litigantes se responsabilicen de los costos y molestias que causan a sus contrapartes, existen incentivos para alargar deliberadamente los procesos. Hemos señalado que la lentitud en el desahogo de los asuntos es

una de las principales fuentes de costos e incertidumbre para los usuarios del servicio.

El tiempo y los perjuicios de la tardanza del proceso corren en favor de una de las partes, como el demandado que no quiere ser desalojado de las tierras que ocupó indebidamente o que sabe que su predio rebasa los límites legales, o bien, no desea cumplir con una prestación a que se comprometió. También resulta beneficiado un litigante pudiente sobre una contraparte más pobre, pues proporcionalmente los costos del proceso afectarán más a quien menos recursos tiene para sostener las actuaciones judiciales.

En muchas ocasiones el litigante prolonga los trámites para obligar a su contraparte a pactar, cediendo parte de sus derechos o de sus bienes legalmente protegidos (aunque de manera poco eficaz), con tal de concluir el proceso. Mientras promover actuaciones superfluas o frívolas con propósitos dilatorios sea gratis, seguirá siendo una irresistible opción para los litigantes usufructuarios de un bien en controversia.

La conciliación, llamada por los abogados autocomposición para aludir a que son las partes por sí mismas quienes arreglan sus diferencias, es una forma muy deseable de concluir controversias. Mientras una sentencia es impuesta por un tercero (el juzgador) a los litigantes, el convenio surge de una conciliación, de un acuerdo bilateral, lo que allana resistencias a la ejecución de lo convenido y reduce la posibilidad de posteriores fricciones entre las partes¹⁹⁹.

El campo es un ámbito particularmente propicio para lograr la conciliación entre los individuos toda vez que tienen fuertes incentivos para evitar conflictos

¹⁹⁹ En el capítulo anterior hicimos referencia a que deben privilegiarse las soluciones locales a las elaboradas o impuestas por las autoridades, así como que las negociaciones bilaterales conciliatorias deben preferirse a los arbitrajes o sentencias judiciales, pues facilitan la ejecución de lo pactado, previenen y reducen futuras controversias y dan estabilidad al desempeño social de las pequeñas comunidades.

judiciales, pues son comunidades pequeñas que tienen gran cohesión social. Han convivido y seguirán conviviendo por generaciones, por lo que prefieren un arreglo a una confrontación con sus vecinos. Además, en el medio rural existen varios agentes de mediación o conciliación entre las partes (como los sacerdotes, los maestros rurales, miembros del comisariado ejidal, entre otros).

Sin embargo, algunas controversias agrarias (disputas de tierra) suelen presentar algunas dificultades a la conciliación, que no enfrentan asuntos de materias civil o familiar en ámbito rural, debido a que lo que está en juego es el bien más apreciado en el campo, la tierra (algunas controversias llegan a dividir familias y poblados). Sin embargo, en un número muy significativo de procesos agrarios los litigantes tienen fuertes incentivos a la conciliación. Los asuntos que pueden ser conciliados exitosamente son aquellos en los no está en juego la titularidad de todo un predio, sino derechos indirectos o parciales, como es el caso de conflictos por límites, que representan una parte muy importante de los expedientes registrados en los TUA.

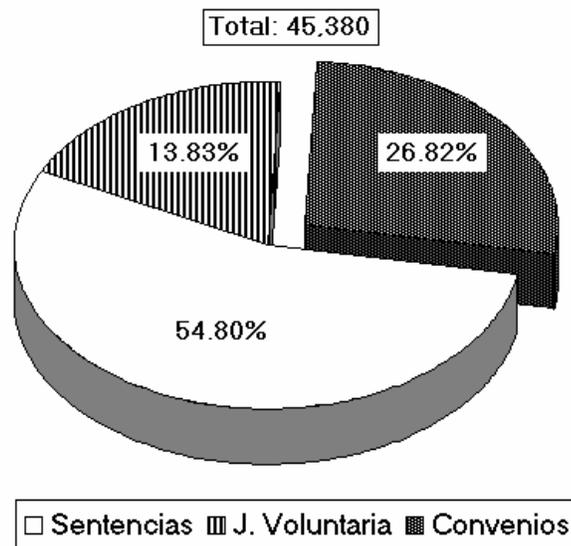
Cuando los costos e incertidumbre son considerables, los usuarios pueden optar por el abandono de los sistemas formales de resolución de controversias o bien, negociar entre sí, asumiendo sus respectivos costos. Una forma de abandonar el proceso es permitir que, por falta de actuación, el proceso "caduque", esto es, se cancele su tramitación debido a la inactividad de las partes²⁰⁰. Esta forma de concluir un proceso no es frecuente en la práctica.

Si, en cambio, los litigantes negocian entre sí pueden llegar a un acuerdo, dentro o fuera del proceso, acudiendo al tribunal para desistirse, es decir, comunicar al juez que renuncian a continuar el proceso. La legislación, consciente de la potencialidad de arreglo concertado entre las partes, contempla que en cualquier momento durante la audiencia "... y en todo caso antes de pronunciar el fallo, el

²⁰⁰ Sobre la caducidad la legislación agraria señala: "En los juicios agrarios, la inactividad procesal o la falta de promoción durante el plazo de cuatro meses producirá la caducidad" (art. 190, LA).

tribunal exhortará a las partes a una composición amigable. Si se lograra un acuerdo, se dará por terminado el juicio y se suscribirá el convenio respectivo, el que una vez calificado y, en su caso, aprobado por el tribunal, tendrá el carácter de sentencia" (art. 185, fr. VI, LA). Esta posibilidad legal ha tenido una respuesta favorable por parte de los usuarios de los tribunales, pues a través de convenios se han concluido casi tres de cada diez expedientes.

Resoluciones de los tribunales unitarios 1992-1996



Elaboración propia con datos de la Dirección de Estadística y Control Documental, TSA (dic. 1996).

La participación de los convenios, como forma de resolución de las controversias agrarias se está incrementando. En los dos años judiciales que comprenden el periodo 1992 – 1994, los convenios representaron apenas 19 por ciento de los asuntos resueltos. Esto se debe a que en este periodo los asuntos resueltos obedecían a expedientes de rezago agrario en los que aún se aplicaba la LFRA, que en la mayoría de los procesos no contemplaba que las partes negociaran entre sí para lograr un acuerdo conciliatorio, por lo que la gran mayoría fue resuelto por sentencia del juzgador. En cambio en los años judiciales posteriores (1994 - 1996) la proporción de asuntos terminados por vía de convenio aumentó, resolviéndose en esta forma aproximadamente uno de cada tres asuntos.

Es necesario reducir los costos de acceso y permanencia en el proceso para que las conciliaciones dentro del proceso agrario obedezcan a la transacción bilateral eficaz y equitativa entre los interesados y no se constituya en una "fuga" del proceso, asumiendo cada parte sus costos que, debido a los vicios del proceso y del desempeño organizacional, son muy desiguales.

Cuando negociamos llevamos en mente los costos que enfrentaríamos de seguir en la alternativa formal (en este caso el proceso ante un tribunal), de tal forma que cuando los litigantes negocian por una conciliación, la parte más débil (generalmente la más pobre) tendrá que ceder para obtener el arreglo. La superficie o los derechos que cedan en el acuerdo equivaldrán al "ahorro" de no desplazarse más hasta la sede del tribunal y a las dependencias agrarias, así como, en su caso, los honorarios de su abogado.

En muchos de los convenios efectuados entre las partes para conciliar sus pretensiones jurídicas, puede apreciarse cómo los litigantes ceden muchos de sus derechos y legítimas posesiones con tal de dar fin a un proceso que amenaza con prolongarse por uno o dos años más. Un estudio de campo que determinara con exactitud la proporción de convenios que obedecen a esta fuga del proceso y el monto de lo cedido podría revelarnos la magnitud de los costos de negociación que asumen las partes en las diversas clases de procesos agrarios. Este es un problema de acceso a la justicia que ilustra la urgente necesidad de disminuir la duración del proceso y demás fuentes de costos de las instituciones dedicadas a la resolución de controversias.

Ante la creciente carga de trabajo y el lento avance en el desahogo de los expedientes, algunos juzgadores impelidos por la acumulación de trabajo y la necesidad de brindar un servicio más eficiente del que permite la dinámica procesal, tienen incentivos a evadir esta lentitud organizacional mediante la simulación. Se detectó que en varios tribunales agrarios no se da la inmediatez judicial (presencia del juzgador durante todo el desarrollo de la audiencia) que es

el complemento necesario de la oralidad, pues sólo estando presente el juzgador podrá advertir contradicción o falsedad, realizar careos, valorar mejor las pruebas, entre otras. Si el juzgador no presencia la audiencia, su conocimiento del caso será limitado.

Cuando en un tribunal no se acata este principio procesal, se pueden realizar varias audiencias al mismo tiempo (de tres a ocho en un día). Mientras dos audiencias son presididas por el magistrado, el resto son conducidas por el secretario de acuerdos e incluso por otros funcionarios judiciales de menor jerarquía, asentándose en todas las actas que fue el magistrado quien presidió las audiencias. Así, el magistrado firma sentencias sobre asuntos cuyo desahogo no presidió, realizando un acto de fe o de confianza sobre el desempeño de sus colaboradores. Otra posible conducta del juzgador ante la acumulación de asuntos es que de la exhortación de ley se pase a la inducción e insistencia para que las partes se avengan y concilien, para evitar que se tenga que desahogar el asunto, estudiar y valorar las pruebas, así como elaborar la resolución del caso.

Dada la lentitud del proceso, la práctica de la ausencia del magistrado en las audiencias se observó desde los primeros meses de actividad en los tribunales²⁰¹. Por tal razón, en 1993 se adicionó la LA para establecer que "... en caso de que la audiencia no estuviere presidida por el magistrado, lo actuado en ella no producirá efecto jurídico alguno" (art. 185). Sin embargo, en la actualidad la ausencia de los magistrados en la audiencia sigue siendo práctica frecuente.

Hasta el momento, los nuevos tribunales agrarios gozan de buena reputación entre sus usuarios, la imparcialidad de los juzgadores es la norma en el

²⁰¹ Ya en su primer informe de labores, el Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario señalaba, "El juez no puede ser un ausente en el proceso; no puede encomendar la audiencia a sus auxiliares, secretarios o habilitados... no podemos alegar motivos de trabajo; nuestro trabajo es, precisamente, intervenir en todas las audiencias... si no se aplica, en poco tiempo la justicia agraria se convertirá en un trámite burocrático". "Primer año de la justicia agraria: informe 1992-1993", en *La nueva justicia agraria: años de fundación 1992-1994*, Tribunal Superior Agrario, México, 1994.

desempeño de los tribunales, lo que brinda confianza a los litigantes. Cuidar esta buena percepción es un motivo adicional para disminuir costos y agilizar la tramitación de los expedientes pues la lentitud y sus costos, aunados al incremento de la carga de trabajo y el retraso judicial pueden generar incentivos, tanto a usuarios como a juzgadores, para participar de prácticas corruptas que distorsionarían la misión institucional de los tribunales y generarían incertidumbre y desconfianza en los usuarios respecto del desempeño honorable e imparcial de los funcionarios judiciales. Esta lesión a la credibilidad del nuevo sistema de tribunales sería difícil de remediar.

El fortalecimiento del proceso agrario con la creación de un sistema de tribunales especializados y el establecimiento de términos y plazos procesales más claros, significan un notable progreso y una considerable reducción de costos e incertidumbre para los usuarios; sin embargo, estos primeros años de funcionamiento ilustran algunas áreas en las que deben hacerse ajustes que permitan que los objetivos de imparcialidad, celeridad y certidumbre en el proceso agrario, se alcancen.

Una acertada política judicial debe buscar acercar cada vez más los términos legales a la duración real de los casos planteados ante los tribunales. Si, en cambio, no se realizan los ajustes requeridos, los tiempos de tramitación tenderán a ampliarse, incrementando los costos y la incertidumbre de litigar.

En esta etapa en que las prácticas organizacionales aún están en formación y que permanece claramente en los actores la misión de la impartición de justicia dentro de la definición y protección de derechos de propiedad, es conveniente impulsar la evaluación preliminar del desempeño institucional, que permita el desarrollo de estrategias para fortalecer los avances y solucionar los problemas antes de que se consoliden vicios y se desvanezcan los efectos positivos de las nuevas instancias de la justicia agraria.

VI. LA INCIPIENTE TRANSFORMACIÓN DEL MERCADO DE TIERRA²⁰²

"...para que el mercado sea competitivo debe estar libre de distorsiones, tanto las que afectan a la oferta como a la demanda. Estas distorsiones pueden ser restricciones legales, costos de transacción, impedimentos a la existencia de una rentabilidad mínima que genere una demanda fluida de tierras, o restricciones a una oferta fluida de créditos".

Javier Escobal²⁰³

La definición y protección de derechos, así como la posibilidad legal de intercambiarlos son el escenario institucional para que las personas tengan certidumbre en su posesión y existan incentivos para explotar racionalmente sus recursos²⁰⁴. En condiciones competitivas y eficientes, los individuos podrán realizar transferencias, haciendo que los bienes pasen de usos menos eficientes y productivos a un mejor empleo, siendo adquiridos o conservados, por las personas que más los valoren, que puedan obtener (por su capacidad o tecnología) mejores rendimientos y que los conserven usándolos racionalmente. Por ello, la posibilidad de adquirir y transferir una propiedad es el complemento y consecuencia de un buen sistema de definición y protección de derechos de propiedad.

Ya se describieron y analizaron tanto uno de los procesos más significativos de definición de derechos de propiedad en el medio rural (Procede), como el sistema de protección de esos derechos (los tribunales agrarios). En este capítulo nos referiremos a un tercer componente del sistema de derechos de propiedad: la transferencia de los derechos. La circulación de estos derechos es un indicador del dinamismo económico y, sobre todo, de la valoración de un recurso en la vida productiva de una sociedad.

²⁰² El autor agradece al Registro Agrario Nacional, y en particular a su Dirección General de Registro, por la información estadística que hizo posible el análisis empírico que se presenta en este capítulo.

²⁰³ Escobal, Javier, "Mercado de tierras, rentabilidad y desarrollo agrario", *La nueva Ley Agraria en debate*, Epifanio Baca (editor), Laureano del Castillo, Javier Escobal et. al., Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas", Cusco, Perú, 1992, pp. 11-31, p. 13.

Por ello, existe gran expectación por ver el rumbo y la magnitud de las transferencias de derechos agrarios bajo el nuevo marco institucional. No sólo ilustran en qué medida se ha logrado establecer derechos y reducir los costos de protegerlos, también pueden revelarnos las preferencias de los compradores. Esto es, qué usos de la tierra son los más apreciados en el mercado y en qué medida se reflejan en los precios de la tierra.

Este capítulo muestra que en la superficie en explotación agropecuaria los únicos derechos transferidos significativamente son los de usufructo, es decir, no se transmite la propiedad, sino el uso. En cambio, la transferencia de propiedad sólo resulta atractiva cuando la superficie agraria está cercana o inmersa en las ciudades y puede ser urbanizada.

Así, el panorama de la circulación de derechos de propiedad agrarios indica que la actividad agropecuaria resulta poco rentable, por lo que no puede competir con la lucrativa opción de urbanizar los predios, y hace que muchos campesinos prefieran buscar alternativas de empleo en ciudades o en el extranjero, encargando o prestando su tierra o bien complementando sus ingresos rentándola o dándola en aparcería.

¿VALE LA PENA COMPRAR TIERRA?

Aquí se presenta la evidencia que ofrecen las inscripciones del RAN y los registros censales del INEGI sobre las transferencias de derechos de propiedad, para estimar la tendencia y magnitud del impacto que la reforma institucional y la creciente definición de derechos han tenido en la circulación e intercambio del uso y la propiedad de la tierra en nuestro país.

²⁰⁴ En el tercer capítulo de este estudio se formuló el planteamiento de la importancia de los derechos de propiedad en el desempeño económico de una sociedad.

Un mercado de derechos de propiedad agrarios, no sólo implica la compraventa de un predio. Los derechos de propiedad marcan un amplio espectro de relaciones entre los individuos y los bienes. La propiedad tiene diversos componentes, restricciones y modalidades. Contiene el derecho de poseer, de explotar, de usar, de obtener aprovechamientos, pero también puede tener un disfrute limitado por la regulación (horario, temporada, volumen de explotación, interferencias en el uso exclusivo de la propiedad, como es el caso de caminos trazados a lo largo de la propiedad, etc.). Cualquiera de estos derechos con sus posibles restricciones puede ser transferido.

Pueden intercambiarse tanto el conjunto de derechos que conforman el dominio de la propiedad, como facultades de autorizar a un tercero para que explote un predio a cambio de compartir los frutos cosechados (aparcería), el uso gratuito (préstamo o comodato) u oneroso (renta) del predio, entre otros. En esta descripción se presentará toda esta gama de transacciones de derechos.

Desde luego, el mercado de derechos sobre la tierra no inició tras la reforma institucional de 1992. Bajo la legislación anterior, los derechos sobre la propiedad privada, cuya superficie representa 65 por ciento de las unidades de producción rurales (UPR)²⁰⁵, podían ser transferidos libremente. Además, la superficie de ejidos y comunidades agrarias era rentada y comprometida en aparcería al margen de la ley²⁰⁶, lo que representaba un riesgo y alto costo de negociación para los ejidatarios que tenían que resignarse con poco ingreso por la transferencia irregular del uso de sus parcelas. Es decir, existía tanto un mercado lícito de tierra privada, como un mercado negro de derechos agrarios.

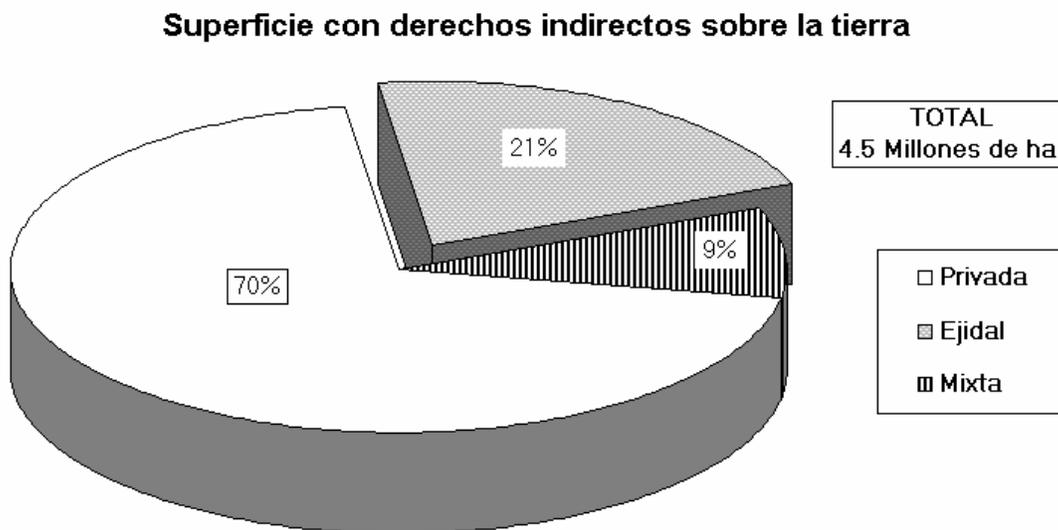
²⁰⁵Las unidades de producción rurales son las unidades territoriales del VII Censo Agropecuario de 1991 realizado por el INEGI, que implican un conjunto de recursos e instrumentos bajo una misma administración dispuesto para las labores productivas en el medio rural.

²⁰⁶ De hecho la mayoría de los trabajos empíricos coinciden al señalar que el arrendamiento y la aparcería son práctica común en el medio ejidal (Restrepo y Sánchez, 1972, p.141; Warman, 1978, pp. 238-263; Morett, 1991; Téllez, 1994; o De Walt y Rees, 1995, por sólo referir algunos). Téllez, por ejemplo, cita que la Encuesta Nacional de Productividad Agropecuaria encontró que aproximadamente en 60 por ciento de los ejidos del país se comprometía el uso de la tierra al

La modificación institucional estableció la posibilidad de que la tierra de la llamada tenencia social (ejidal y comunal) sea transferida libremente entre ejidatarios o, previa autorización de la asamblea, a cualquier particular, lo que pretende reducir los costos de negociación que enfrentaban los ejidatarios como resultado de la clandestinidad de estas operaciones, anteriormente prohibidas.

Transferencia del uso de la tierra

En primer término nos referiremos a las transferencias de los llamados derechos indirectos²⁰⁷ sobre la tierra que son aquellos que sólo confieren la facultad de usar la superficie, sin transmitir la propiedad (el dominio). Los derechos indirectos se otorgan, principalmente, a través de préstamo, arrendamiento, aparcería, concesión (en caso de que sea un predio de dominio público), entre otros actos jurídicos.

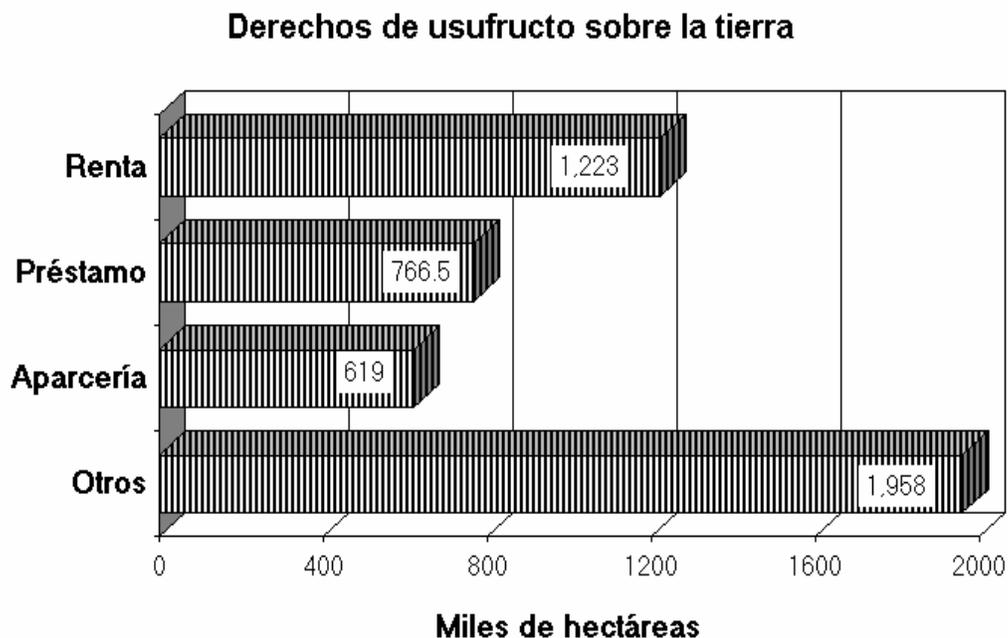


Elaboración propia con información del VII Censo Agrícola-Ganadero, INEGI, 1991.

margen de la ley; Cfr. *La modernización del sector agropecuario y forestal*, Colección: una visión de la modernización de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p.259.

²⁰⁷ La información disponible para derechos indirectos corresponde a 1991. La superficie ejidal en la que se ha reconocido la existencia de estos derechos se ha incrementado, debido a que ha dejado de ser ilícita su transferencia. Aún no existen cifras fiables de este incremento.

La transmisión de estos derechos de usufructo y aprovechamiento sobre la tierra es significativa. El censo agropecuario de 1991 detectó que en 4.56 millones de ha. (4.2 por ciento de la superficie de todas las UPR del país) se disfruta la tierra con base en algún derecho distinto del de la propiedad del predio²⁰⁸ (renta, préstamo, aparcería y otro tipo de derecho de usufructo)²⁰⁹. Llama la atención que un porcentaje importante de la superficie con este tipo de derechos sobre la tierra sea reconocido como ejidal o mixta, pues al levantarse el censo este tipo de transferencias no estaban permitidas.



FUENTE: VII Censo Agropecuario, INEGI.

Los estados en los que mayores superficies son transferidas por renta o préstamo, son (en ese orden) Chihuahua, Jalisco, Sonora y Zacatecas que juntos suman 932 mil ha., que representan 47 por ciento del total de la superficie rentada o prestada

²⁰⁸ Esta cifra podría ser mayor si consideramos que muchas de las UPR ejidales censadas (que representan casi 30 por ciento de la superficie de las UPR), probablemente no refirieron la renta, préstamo o aparcería de parcelas que, en 1991, aún no estaban permitidos por la ley.

²⁰⁹ *Las unidades de producción rurales: VII Censo Agropecuario, 1991*, INEGI-Colegio de Postgraduados, Aguascalientes, 1994, pp. 27-35.

en todo el país²¹⁰. Esta alta incidencia tiene dos explicaciones principales. En el caso de Chihuahua y Sonora se renta el uso de los predios principalmente para agostadero, es decir, para pastoreo de ganado. En el caso de Jalisco y Zacatecas, la renta o préstamo de predios se explica fundamentalmente porque se trata de entidades con alta proporción de campesinos migrantes que transfieren el usufructo de su tierra durante su ausencia.

Por lo que se refiere a la tierra dada en aparcería²¹¹, la mayor cantidad de tierra transferida por esta vía se ubica en los estados de Durango, Zacatecas, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco y Michoacán, que reúnen 58.5 por ciento de la superficie dada en aparcería en el país. También destaca aquí la movilidad campesina en las entidades enlistadas como causa de las transferencias, pues como señala un estudio sobre las UPR, "... con excepción de Chihuahua, son los estados que más campesinos emigrantes tienen y que se caracterizan por la movilidad estacional de la mano de obra en todo el país, por lo menos la que puede ser captada por el Censo"²¹². Mientras buscan mejores ingresos en las ciudades o en la frontera norte, los titulares de los derechos conceden el uso de sus predios a vecinos, familiares o amigos.

En el rubro "otros derechos", que resulta el más significativo de las transferencias de derechos indirectos con 1.96 millones de ha. destacan Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, San Luis Potosí y Sonora que suman más de un millón de ha. (55.7 por ciento) de la superficie transferida. Esta serie de derechos otorgados contiene dos modalidades principales, las facultades otorgadas sobre predios de

²¹⁰ *Ibidem*, pp. 32 y 33.

²¹¹ Aparcería se define como aquel "... acto jurídico mediante el cual una persona entrega a otra un predio rústico para que lo cultive y en el plazo estipulado repartirse los productos en la forma convenida; o a falta de convenio, conforme a las costumbres del lugar..." también puede referirse a otorgar "... un determinado número de animales para su guarda y reproducción y repartirse los productos que se obtengan en la proporción convenida". Arámbula Magaña, Sabino, *Terminología agraria jurídica*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México, 1984, p.37.

²¹² *Las unidades de producción rurales... Op. Cit.*, p. 27.

propiedad pública²¹³ y el agrupamiento o aprovechamiento estacional de predios en actividades ganaderas.

La posibilidad de usufructuar terrenos de propiedad pública sólo puede transferirse a particulares mediante concesión o posesión. Dos entidades tienen un porcentaje considerable de la superficie usada en virtud de esta modalidad de derechos sobre la tierra: Baja California Sur (17.3 por ciento) y Sonora (5 por ciento). Estos dos estados concentran 53 por ciento nacional de tierra de propiedad pública en explotación.

Por lo que se refiere a aprovechamientos temporales y agrupamiento de terrenos para la crianza y pastoreo (mestas), estas transacciones se dan significativamente en San Luis Potosí, Chihuahua, Coahuila (estas tres suman una tercera parte de la superficie dada para su aprovechamiento) y, nuevamente, Sonora. Desde luego, esta cantidad de operaciones se debe a la vocación ganadera de gran parte del territorio de estos estados, por ejemplo, Chihuahua, Sonora y Coahuila, agrupan la mitad de la superficie con uso de suelo de sólo pasto natural, agostadero o enmontada de las UPR (casi 33 millones de ha.)²¹⁴.

El hecho de que la transmisión de derechos indirectos o de usufructo tenga una extensión significativa y que sea una práctica común y tan antigua como el propio reparto, incrementándose en la medida que el rezago y la pobreza agrarios se han agudizado, nos ilustra el hecho de que los campesinos han tenido que recurrir a actividades que les permitan alcanzar un mínimo nivel de ingreso que el agro, por sí mismo, no les puede proveer. Se trasladan a las ciudades y a los Estados Unidos en busca de mejores oportunidades, encargando, prestando, rentando o dando en aparcería su tierra. La explotación de la tierra se ha constituido en una

²¹³ "SUPERFICIE DE PROPIEDAD PÚBLICA. Son los terrenos, bosques o aguas que son dominio de la federación, gobiernos estatales o municipales y que el responsable de la unidad de producción explota, ya sea en concesión o posesión", *Glosario en Resultados definitivos del VII Censo Agrícola-Ganadero 1991*, Tomo I, INEGI, Aguascalientes, 1994, p. 396.

²¹⁴ *Las unidades de producción rurales... Op. Cit.*, p. 44.

actividad secundaria o inferior que se abandona en cuanto aparece una mejor oportunidad de trabajo; los jornaleros son empleados de campesinos menos pobres que complementan sus ingresos con actividades no agropecuarias.

Transferencia de la propiedad de la tierra

Ahora veamos la magnitud de las transferencias de derechos directos sobre la tierra, es decir del dominio sobre los predios. Estos derechos pueden transmitirse por diversos actos jurídicos como el traslado de derechos y el traslado de dominio.

A partir de la reforma constitucional de 1992, los ejidos y sus miembros (y ahora también los comuneros) están recibiendo sus certificados y títulos de propiedad por medio de los cuales el Estado transfiere la propiedad a quienes antes eran sólo usufructuarios de la llamada forma social de la tenencia de la tierra. A su vez, los ejidos certificados pueden aprobar que los ejidatarios que lo deseen adquieran el dominio pleno sobre la superficie que les haya sido certificada. A continuación nos ocuparemos de estas transferencias.

En primer lugar nos referiremos a la transmisión de la propiedad mediante el traslado de derechos agrarios que indica fundamentalmente la sucesión en el dominio de la tierra tras la muerte del titular, ya sea porque el ejidatario elabore e inscriba en el RAN o formalice ante notario público su "lista de sucesión" con los nombres, en orden de preferencia, de sus posibles herederos, o bien por sucesión legítima (sin testamento) que pueden promover los sujetos con derecho a heredar. Si no existen sucesores el tribunal agrario proveerá lo necesario para que los derechos se vendan al mejor postor correspondiendo el importe de la venta al núcleo de población (arts. 17-19, LA).

Esta vía de transferencia de derechos sobre la tierra se utilizó durante la vigencia de la anterior legislación, como una forma de disfrazar auténticas compraventas.

El ejidatario vendía su parcela señalando por escrito al comprador como su heredero. Arturo Warman describe este tipo de acciones:

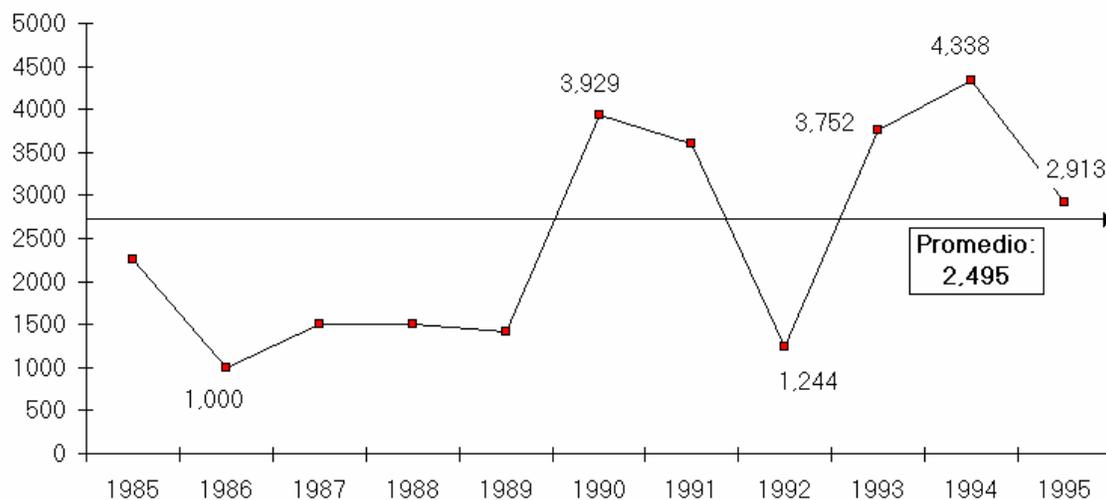
"La venta de las parcelas ejidales apareció inmediatamente después de la parcelación. Como la ley exige que el titular nombre a su heredero, el *traspaso de derechos*, la herencia en vida, se convirtió en una transacción habitual. Ésta se hace a través de un contrato escrito que en sí mismo es ilegal, pero que se realiza frecuentemente y se formaliza con la intervención del presidente del comisariado ejidal. Las autoridades nacionales nunca han perseguido este delito, lo que se interpreta y funciona como una sanción"²¹⁵.

A pesar de la simulación, el acto no tenía validez legal plena, lo que además de reducir el precio de la superficie vendida (por el riesgo del acto prohibido), incentivaba a caer en prácticas corruptas con las autoridades ejidales y dejaba vulnerable e insegura la posesión del comprador.

También bajo esta modalidad de traslado de derechos agrarios se considera la adjudicación de aquellos derechos que fueron retirados, bajo la legislación anterior, a otros ejidatarios que incurrieron en alguna causal de privación de derechos (art. 85, LFRA). Entre las causales de privación más frecuentes se encontraban dejar de cultivar la tierra personalmente, así como enajenar, rentar o dar en aparcería su tierra, que estaba prohibido por la LFRA. Al promulgarse la nueva ley desaparecieron estas causales de privación de derechos agrarios, por lo que a partir de ese año los traslados de derechos se refieren mayoritariamente a transferencias sucesorias (hereditarias); mientras que los casos de privación de derechos van reduciendo su presencia limitándose a los casos que iniciaron con anterioridad a la reforma de 1992 y que están siendo resueltos por los tribunales como parte del rezago agrario.

²¹⁵ Warman, Arturo, *...y venimos a contradecir: los campesinos de Morelos y el estado nacional*, Ediciones de la casa chata, 2a. edición, México, 1978, p. 242.

Inscripción de traslados de derechos agrarios



Elaborado con información de la Dirección General de Registro, RAN.

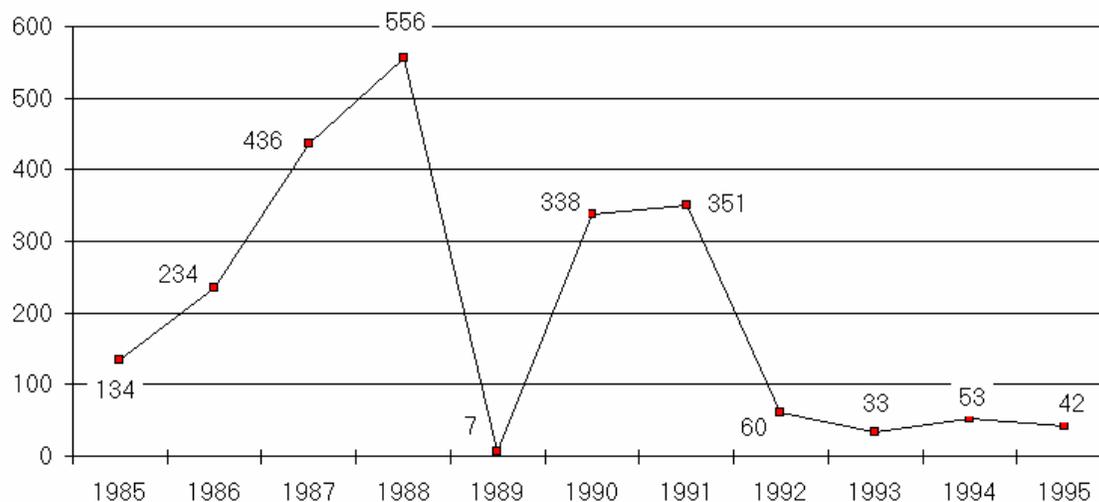
La inscripción de los traslados de derechos busca dejar constancia de una transferencia para hacerla valer, en su caso, ante terceros. Es un instrumento utilizado para disminuir la incertidumbre, pues menos de la mitad (30 por ciento según Morett) de los ejidatarios y comuneros poseen certificados agrarios lo que hace muy precaria la transferencia de derechos que no han sido legalmente definidos.

El hecho de que a partir de 1992 se aprecie un número de inscripciones de traslados superior al promedio de la década, refleja el interés de los poseedores de la tierra por dejar constancia de una sucesión en la propiedad de un predio en su favor o regularizar su posesión, como elementos que avalen su derecho ante el proceso de certificación y ordenamiento rural que está en marcha.

Otra forma por la que se transfiere la propiedad de la tierra es la enajenación que se inscribe como "traslado de dominio", pues el dominio es el poder de apropiación

más amplio, que implica el uso, disfrute y, si no hay disposición en contrario, la distribución o transmisión del bien²¹⁶.

Inscripción de traslados de dominio



Elaborado con información de la Dirección General de Registro, RAN.

Con anterioridad a 1992 en esta categoría se registraban la transmisión de terrenos baldíos y nacionales, predios en colonias agrícolas, así como el traslado de superficies inafectables (que por no exceder el límite de propiedad y estar en explotación habían recibido el certificado que impedía que fueran afectadas por el reparto agrario). A partir del año de la reforma estas transferencias son mínimas. Esta disminución en la transmisión de la propiedad puede explicarse por que el Estado (titular de terrenos baldíos y nacionales) está haciendo un recuento de sus propiedades o bien, agotó (por las reservas ecológicas) las extensiones susceptibles de ser transferidas. Por lo que se refiere a los particulares, el nuevo marco institucional plantea un ajuste de expectativas. Los titulares prefieren esperar para evaluar las alternativas que pueda presentarles las nuevas circunstancias.

²¹⁶ De hecho en el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional (editado por Porrúa y UNAM), la propiedad es definida como el "dominio que se ejerce sobre la cosa poseída. Cosa que es objeto de dominio", p. 2,598, T. IV. La legislación civil señala: "...el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes" (art. 830 del Código Civil).

Otra forma de transferir la propiedad es la adopción del dominio pleno sobre predios ejidales, que es una figura establecida por la nueva legislación, que se deriva de la aprobación de mayoría de la asamblea de que cierto número de parcelas salgan del régimen ejidal, dejando las modalidades de la propiedad agraria y adoptando las características de la propiedad privada (art. 81 LA), lo que significa transmisión de derechos de propiedad al poseedor que pasará a ejercer plenamente la propiedad sobre la superficie. Al dominio pleno se dedicará el próximo apartado. Por el momento basta señalar que su significación se está incrementando, pues en agosto de 1998 ascendían a 552 ejidos con aprobación de dominio pleno, que representan 3.4 por ciento de los ejidos certificados. Sin embargo como extensión no es significativa pues la información disponible al respecto señalaba que, en enero de 1997, esta modalidad de propiedad se había adoptado apenas en aproximadamente 55 mil ha.

Otra posibilidad: el cambio del régimen comunal por ejidal, sólo se había concretado, para mayo de 1997, en un caso (en el estado de Puebla) y se tramitaba uno más en el estado de México.

La modalidad de transmisión de la propiedad (derechos directos) de la tierra más significativa es el traslado de derechos, que, en la mayoría de los casos, se refiere a la sucesión de titulares (por herencia o por privación de derechos) de los derechos dentro de un mismo ejido o comunidad, es decir, no surge de una transacción que implique un intercambio de recursos, sino simplemente la sustitución de individuos.

La reforma institucional generó gran expectativa sobre la reacción de los ejidatarios ante la posibilidad de adoptar el dominio pleno sobre sus posesiones. A continuación veremos la magnitud, tendencias y distribución regional de esta nueva alternativa dentro del nuevo marco normativo agrario.

ADOPCIÓN DE DOMINIO PLENO

La adquisición de dominio pleno resulta particularmente interesante porque es una de las figuras incorporadas al marco normativo a partir de 1992. Una vez que los ejidatarios disponen de sus certificados agrarios pueden solicitar la aprobación de dos terceras partes de la asamblea del ejido o comunidad para que se le autorice asumir el dominio pleno sobre su parcela, abandonando el régimen ejidal y adoptando las características propias de la propiedad civil²¹⁷. Tan pronto la asamblea aprueba la posibilidad de que los titulares de las parcelas asuman el dominio pleno, le puede adoptar cualquier ejidatario del núcleo (no sólo los inicialmente interesados) y en cualquier momento, haciendo el trámite respectivo ante el RAN.

El número de trámites concluidos de dominio pleno se ha venido incrementando considerablemente. De considerarse poco significativo en enero de 1997 en el que se había agotado el trámite en 193 ejidos (1.5 por ciento de los ejidos certificados)²¹⁸, para agosto de 1998 ya suman 552 los ejidos que han asumido el dominio pleno sobre las parcelas (3.4 por ciento de los 16,378 ejidos certificados).

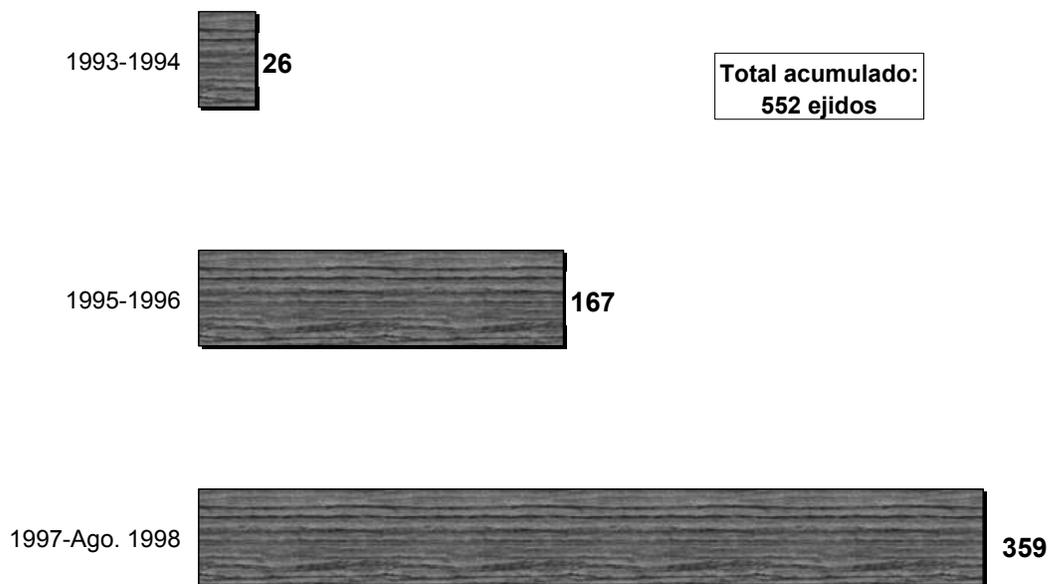
De ocho trámites agotados durante 1993, se paso a más de 80 registrados durante 1996 y en los años posteriores la cifra se ha duplicado. En agosto de 1998 se reportaba que se encontraba en trámite la adopción de dominio pleno de 183 núcleos agrarios más. El número de trámites de solicitud de dominio pleno ha aumentado y se espera continúe con esa tendencia en la medida que el Programa de Certificación de Derechos Agrarios y Titulación de Solares Urbanos (Procede),

²¹⁷ La tierra sobre la que se adquiere el dominio pleno es dada de baja del RAN y se expide un título de propiedad que se inscribe ante el Registro Público de la Propiedad de la entidad federativa donde se encuentre el predio, rigiéndose a partir de ese momento por las disposiciones aplicables a la propiedad privada.

²¹⁸ Hacemos referencia a la proporción respecto de ejidos donde el Procede ha concluido la certificación, en virtud de que sólo los ejidos con derechos delimitados y asignados pueden acordar la adopción del dominio pleno (art. 81, LA), siendo por lo tanto el universo de ejidos que pueden optar por dicho cambio de régimen de propiedad. Si lo comparamos con el total de ejidos (27,412), el porcentaje sería de 0.7 por ciento.

avance, ya que un presupuesto necesario para que los ejidos puedan acordar la adopción del dominio pleno es que las parcelas hayan sido delimitadas, asignadas y se les haya expedido el certificado correspondiente (arts. 56 y 81 de la LA). La tendencia ascendente en la adopción de dominios plenos puede apreciarse en la siguiente gráfica.

Ejidos con trámite de dominio pleno agotado

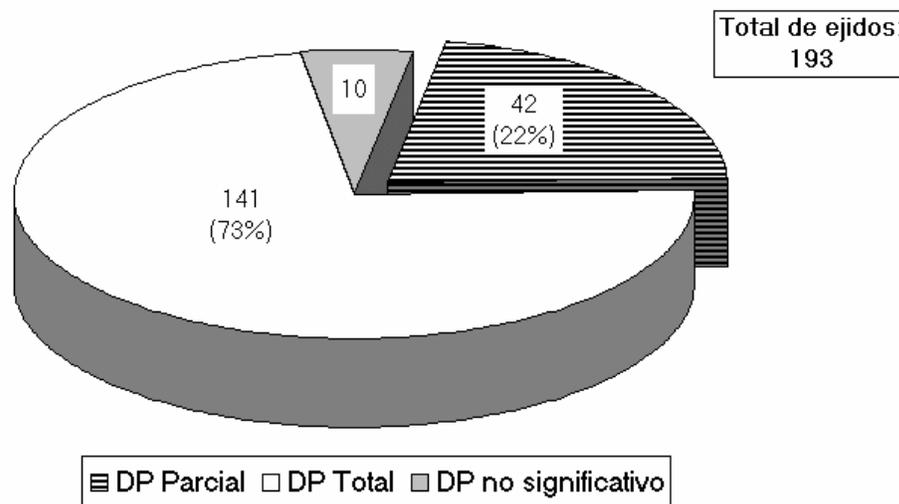


Elaborado con información de la Dirección General de Registro, RAN.

La información global que se presenta ha sido actualizada hasta el 31 de agosto de 1998; sin embargo, debido a que la información más desagregada (por entidades y aun por municipios, así como por modalidades de dominio pleno: total, parcial o no significativo) de que se dispone corresponde a enero de 1997, será esta información la que se utilice en la descripción y análisis de los dominios plenos que se presenta a continuación. Los ejidos que han tramitado su adopción de dominio pleno con posterioridad a enero de 1997, conservan las características de ser núcleos conurbados y de extensión poco significativa.

El número de trámites concluidos y registrados hasta enero de 1997 indicaba que su distribución presentaba variaciones considerables en las diversas regiones del país y se daba, básicamente, en superficie de expansión urbana.

Ejidos con trámite de Dominio Pleno agotado (enero de 1997)



Elaborado con información de la Dirección General de Registro, RAN.

Para enero de 1997 el RAN daba constancia de 193 solicitudes de adopción de dominio pleno con trámite agotado, 141 de las cuales consignaban que tras la autorización de la asamblea, todos los ejidatarios habían asumido el dominio pleno sobre sus parcelas (total); mientras tanto, en los 52 ejidos restantes no todos los miembros del núcleo habían adoptado el dominio sobre sus predios (parcial). Entre estos ejidos con dominio pleno parcial, se encuentran 10 ejidos en los que tres o menos ejidatarios han asumido el dominio pleno sobre sus parcelas, por lo que la transformación de régimen se da sobre una superficie mínima, por lo que los hemos denominado "no significativos"²¹⁹.

²¹⁹ La mayoría de las iniciativas para adoptar el dominio se emprende grupalmente, sobre todo en casos de ejidos en zonas conurbadas; en cambio los no significativos son iniciativas aisladas ante oportunidades o necesidades concretas. Por ejemplo, vender un predio colindante con una carretera o bien la necesidad de un crédito con garantía hipotecaria, etc. Cuatro de estos casos se presentaron en Guanajuato, 2 en el estado de México y sólo uno en Aguascalientes, Colima, Sinaloa y Sonora.

La adopción de dominio pleno en enero de 1997, era poco significativa tanto medida en número de ejidos, como en cantidad de tierra y ejidatarios participantes. 193 ejidos es una cantidad pequeña (1.5 por ciento) respecto de los 13,021 ejidos certificados para esa fecha. Los 13,355 ejidatarios que contaban con dominio pleno sobre la tierra representaban apenas 0.38 por ciento del total nacional, y las alrededor de 55 mil ha. sobre las que se había asumido significaban dos décimas de punto porcentual de las más de 27.8 millones de ha. que han sido certificadas.

La distribución de los casos de adopción de dominio pleno presenta diversa magnitud entre los estados de la República. Con ese propósito se presenta el listado de los 29 estados del país donde se ha registrado algún caso de este tipo de cambio de régimen de propiedad²²⁰.

Para poder comparar y ordenar a las distintas entidades se muestran de acuerdo con la proporción de ejidos con dominio pleno, respecto del total de ejidos certificados en la entidad, ya que no representa lo mismo cinco ejidos con propiedad plena entre los 1,358 ejidos documentados de Veracruz, que cuatro ejidos que adoptaron el dominio en Querétaro, donde Procede ha concluido sus trabajos en 212 núcleos ejidales. Esta proporción también permite conocer el porcentaje de ejidos certificados en que ya se aprobó la adopción del dominio pleno, que podría sentar un precedente y brindar un efecto demostración en la región²²¹. También se presenta el porcentaje de ejidatarios de la entidad que ya cuentan con título de propiedad sobre su tierra, y cuántos de los ejidos con dominio pleno lo han asumido de manera parcial (no en todas las parcelas).

²²⁰ Los estados en los que no se ha registrado ningún caso de dominio pleno son Chiapas, Tabasco y Quintana Roo. En Tabasco se solicitó en dos ejidos pero no se ha agotado el trámite. Por lo que se refiere al Distrito Federal, como referimos en su oportunidad, en esta entidad no se está aplicando el Procede, la superficie ejidal está siendo ordenada por otros organismos como la CORETT, por lo que no reporta esta modalidad de transformación de régimen de propiedad.

²²¹ Es frecuente ver en los trámites agotados de dominio pleno, cómo tras la autorización de la asamblea, se da un segundo, tercero y, en ocasiones, hasta un sexto trámite por el que nuevos ejidatarios asumen el dominio pleno en ese ejido.

En Baja California Sur, en uno de cada cinco ejidos certificados se ha solicitado y logrado la autorización de la asamblea para la adopción del dominio pleno y más del ocho por ciento de los ejidatarios que cuentan con sus derechos agrarios certificados en ese estado, asumieron el dominio sobre su propiedad. También destacan por su alta incidencia, los estados de Baja California, Aguascalientes y Durango.

Ejidos con trámite de adopción de dominio pleno agotado

ESTADO	Ejidos con D.P.	Respecto de Certificados (%)	DP Parciales	Ejidatarios Certific. (%)
Baja California S.	10	19.61	7	520 (8.60)
Baja California	10	12.35	1	694 (4.34)
Aguascalientes	10	7.58	5	471 (3.03)
Durango	22	6.59	0	1,415 (1.48)
Colima	6	4.69	3	270 (2.10)
Sinaloa	20	4.38	2	2,349 (1.90)
Guanajuato	18	4.07	16	320 (0.32)
Nuevo León	13	4.04	0	718 (2.26)
Querétaro	4	2.78	0	244 (0.74)
Jalisco	10	2.72	1	931 (0.80)
Morelos	4	2.63	0	639 (1.72)
Sonora	11	2.43	2	784 (1.23)
Coahuila	7	2.36	1	380 (0.69)
Tlaxcala	5	2.34	1	589 (1.50)
Chihuahua	8	1.94	3	508 (0.51)
Nayarit	2	1.57	0	116 (0.22)
Hidalgo	4	1.32	3	464 (0.34)
Campeche	2	1.13	1	81 (0.20)
México	5	1.08	0	658 (0.30)
San Luis Potosí	4	1.03	1	185 (0.16)
Michoacán	3	0.73	3	29 (0.04)
Puebla	3	0.61	1	179 (0.11)
Veracruz	5	0.56	0	241 (0.14)
Tamaulipas	3	0.47	0	127 (0.17)
Yucatán	1	0.43	0	19 (0.02)
Guerrero	1	0.42	0	258 (0.22)
Oaxaca	1	0.36	1	21 (0.02)
Zacatecas	1	0.27	0	31 (0.03)

TOTALES NACIONALES:				
193		1.48	52	13,355 (0.38%)

Elaborado con información del RAN y del VII Censo Agropecuario del INEGI (enero 1997).

Casi uno de cada tres trámites agotados se ha realizado en Durango, Sinaloa o Guanajuato (suman 60 casos). En Sinaloa, quienes han adoptado el dominio sobre su parcela representan 17.6 por ciento del total de ejidatarios que cuentan con certificados agrarios, es decir, que han participado en el Procede, y obtenido la documentación que regulariza y ampara su propiedad.

Los incentivos para adoptar el dominio pleno sobre la superficie ejidal es muy marcado en algunas entidades, mientras que en otros estados se trata de un fenómeno aislado. Entre las entidades con alta incidencia de adopción de dominio pleno se presentan distintos tipos de patrones. Por ejemplo, en Durango, los 22 dominios plenos han sido totales y han involucrado a 1,415 individuos. En cambio, Guanajuato 16 de los 18 ejidos en los que se ha autorizado el dominio pleno (89 %) son dominios plenos parciales, lo que nos habla de que el cambio de régimen no constituye en el Bajío una estrategia dominante, y sólo ha motivado a plantear e impulsar la propuesta en sus ejidos a tan sólo 320 ejidatarios. Caso similar es el de Michoacán con 3 autorizaciones parciales en favor de apenas 29 ejidatarios.

Los estados que cuentan con mayor proporción de sus ejidos con dominio pleno presentan un número significativo de controversias agrarias. Con la excepción de Durango, los primeros seis estados con alta proporción de dominios plenos ocupan también las primeras posiciones de mayor incidencia de expedientes agrarios ante los tribunales²²². Este alto nivel de controversia puede deberse a que la tierra más disputada es generalmente la más valiosa ya sea por su potencial agropecuario o por su cercanía a los núcleos urbanos²²³.

²²² Esta incidencia se refiere al “índice de controversias agrarias” que se presentó en el capítulo anterior como una proporción entre el número de procesos judiciales iniciados, respecto del número de posibles usuarios de los tribunales agrarios.

²²³ Por esta razón tribunales como los Baja California o el Distrito Federal tienen muchos expedientes agrarios a pesar del reducido número de sujetos y núcleos agrarios de la entidad.

Por otra parte, es posible pronosticar que en algunas entidades como Jalisco, Guanajuato, Baja California y Sinaloa, el número de dominios plenos irá en aumento, toda vez que presentan una alta incidencia a pesar de que el Procede presenta retraso en esos estados y, con excepción de Guanajuato, muchos derechos de propiedad están en disputa ante los tribunales. Por lo que, en la medida en que la tierra sea delimitada y certificada, las solicitudes de dominio pleno se incrementarán. En cambio, en estados como Aguascalientes y Colima, donde Procede está casi concluido, no se presentará un número importante de nuevas solicitudes de dominio pleno. Muy probablemente, su posición en el cuadro nacional irá en descenso.

La gran mayoría de los ejidos en los que se ha agotado el trámite del dominio pleno, comparten una característica, se trata de ejidos inmersos o cercanos a zonas urbanas. Por ejemplo, 124 de los 193 ejidos que presentan trámite agotado (64.25 por ciento), están localizados en municipios comprendidos en alguna de las 58 zonas metropolitanas más grandes del país²²⁴. El resto de los núcleos ejidales que han autorizado la adopción del dominio pleno, se encuentran inmersos o cercanos a asentamientos humanos considerados urbanos, algunos de ellos en ciudades que, aunque no se encuentran en el listado de las grandes urbes del país, no dejan de tener gran relevancia como Los Cabos en Baja California Sur; Puerto Vallarta, Lagos de Moreno y Chapala en Jalisco; San Juan del Río, Querétaro; Guasave y El Fuerte en Sinaloa; Huatabampo y Aguaprieta en Sonora; Huamantla, Tlaxcala; o Jerez, Zacatecas, por citar algunas.

El dominio pleno suele utilizarse para regularizar la urbanización realizada en terrenos ejidales. Desde los primeros ejidos que cambiaron el régimen de su superficie se percibió su condición de núcleos conurbados. En abril de 1994, Arturo Warman –quien en ese entonces fungía como Procurador Agrario– señalaba: "el cambio de dominio de parcelas ejidales en no más de 20 ejidos, se

decidió para incorporarse con legalidad y ventajas al desarrollo urbano. También las sociedades mercantiles, menos de una decena, se constituyeron con el mismo propósito, y se conformaron inmobiliarias ejidales con cientos de socios, todos ejidatarios, para urbanizar la tierra y recibir el precio justo. No se ha dado el cambio de dominio pleno en ejidos rurales. La 'privatización' no está sucediendo"²²⁵.

El fraccionamiento informal que se había realizado con anterioridad a la reforma queda de manifiesto. Mientras el promedio nacional de superficie ejidal parcelada por ejidatario es de 9.14 ha.²²⁶ y a cada ejidatario con certificado agrario sobre parcela le correspondían en promedio 8.8 ha.²²⁷; la superficie promedio por cada ejidatario que ha obtenido el dominio pleno sobre su parcela es de 4.11 ha²²⁸, lo que ilustra la naturaleza "minifundista", que se da en predios urbanizables. La escasa extensión promedio se entiende por tratarse más bien de lotes fraccionados que de parcelas.

Y SIN EMBARGO...NO SE MUEVE

La incipiente circulación de derechos que se presenta actualmente, parece referirse a la formalización o regularización de actos realizados con anterioridad al nuevo marco institucional, más que a acciones emprendidas a la luz de los nuevos incentivos. Apenas se están registrando transferencias o apropiaciones que habían ocurrido, realmente, años atrás ya sea por que se trataba de transferencias

²²⁴ Con base en el cuadro elaborado por la Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas de la H. Cámara de Diputados, LVI legislatura, 1997. El autor agradece al asesor de dicha comisión, el Mtro. José Luis Valencia Abundis, la información y su orientación sobre este particular.

²²⁵ Warman Gryj, Arturo, "La reforma al artículo 27 constitucional", publicado por primera vez en *La Jornada*, el 8 de abril de 1994. Para esta cita tomamos su publicación en *Estudios Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria*, N° 2 enero - marzo de 1996, pp. 9-25, p. 22.

²²⁶ *Resumen Nacional resultados definitivos, VII Censo Ejidal*, INEGI, Aguascalientes, 1994, pp. 14-15.

²²⁷ Información sobre el avance acumulado del Procede al 6 de enero de 1997, Dirección General de Certificación, Titulación e Inscripción de Sociedades, RAN.

prohibidas o no reportadas (como los traslados de derechos). Ante el avance de los programas de certificación y titulación, los poseedores quieren asegurar sus derechos y actualizar la información registral (principalmente titular y calidad de tierra).

Ahora se formalizan actos y convenios para transferir la propiedad, que bajo el marco normativo anterior no existían, estaban restringidos o incluso se consideraban ilícitos, y que fueron realizados clandestinamente mediante una red de simulaciones y corrupción. Por ejemplo, los dominios plenos y las sociedades mercantiles (en su mayoría inmobiliarias) constituidas en ejidos dentro de zonas conurbadas, delimitarán, fraccionarán y transferirán formalmente predios que, desde hace décadas, fueron enajenados y urbanizados al margen de la ley. En esos predios la certeza jurídica comienza a reconstruirse, no sin controversia y conflicto, regularizando la cadena de transferencias informales.

¿Por qué se da con mayor frecuencia la transferencia de derechos indirectos o de usufructo que el traslado del dominio o venta de propiedades? ¿Por qué la transferencia de dominio se da en la mayoría de los casos en áreas urbanas y no en zonas de producción agrícola? Se debe fundamentalmente a que la actividad agropecuaria no permite amplios márgenes de ganancia y a que en las pequeñas comunidades rurales los individuos suelen agregar una valoración subjetiva a su tierra. El resultado de estos factores es una pronunciada diferencia en la valoración de la tierra por parte de los posibles contratantes.

Los adquirentes potenciales de la tierra, productores empresariales medios y grandes que ven la tierra como un recurso para explotar, la valoran en la medida que pueden obtener bienes y del precio en el que los coloquen en el mercado. En este sentido las dificultades que enfrenta el sector agropecuario en nuestro país en la producción y comercialización han reducido considerablemente el ingreso

²²⁸ Elaboración propia con información de Robles Berlanga, Héctor Manuel, "Tipología de los sujetos agrarios Procede", en *Estudios Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria*, N° 4, pp 11-

potencial de los productores. De esta forma, el valor esperado de la explotación de un predio disminuye y con él, el precio que el productor está dispuesto a pagar.

En cambio, para el pequeño productor la tierra es el origen de toda riqueza, es, en el caso de comunidades y ejidos, una conquista derivada de luchas centenarias, intergeneracionales y hasta étnicas. Es un elemento que determina el ingreso familiar y, en algunas comunidades, suele ser el criterio de diferenciación social. Ceder o perder la parcela significa convertirse en jornalero, en empleado de otros que antes eran sus iguales. Muchas veces quien vende su tierra lo hace para cambiar su residencia. Por esta razón, el precio a que estarían dispuestos a vender su predio, es superior al que le atribuye el mercado por sus atributos físicos y legales²²⁹.

Los únicos que podrían adquirir tierra serían los grandes productores y las agroempresas que están mejor integradas, siembran cultivos comerciales de mayor rentabilidad, han reducido sus costos de producción y han resuelto problemas de comercialización. En el ámbito internacional, sin embargo, este sector muestra una clara tendencia a obtener el excedente de producción agropecuario en instancias financieras y de comercialización, más que de la propiedad y explotación directa de la tierra. Así por ejemplo, las agroindustrias, empresarios e intermediarios agrícolas prefieren celebrar contratos de abastecimiento, en lugar de comprar tierra, lo que les permite evitar los altos riesgos de la actividad agropecuaria en nuestro país, y obtener productos e insumos a muy buen precio.

Ante estos argumentos consideramos que bajo las condiciones actuales, la incorporación potencial de la superficie ejidal y comunal al mercado de tierra difícilmente derivará, como algunos analistas manifestaron al plantearse la reforma

39, México, julio-septiembre de 1996.

²²⁹ Por ejemplo Jesús Morett señala que una ha. en el Bajío se llega a cotizar en 30 mil pesos. Morett Sánchez, Jesús Carlos, *Alternativas de modernización del ejido*, Instituto de Proposiciones Estratégicas, A.C., México, 1991, p.147.

constitucional, en la acumulación generalizada de predios por parte de la iniciativa privada.

Prueba de ello es que en el mercado de tierra que existía con anterioridad a la reforma constitucional de 1992, constituido por los predios de tenencia privada, no se presentó acumulación. Por el contrario, Jesús Morett ha hecho notar que el minifundio es más acentuado en las superficies privadas, donde los propietarios tienen en promedio 2.5 ha., que en las tierras ejidales, donde cada ejidatario dispone, en promedio, de 6.1. ha. de labor. Este autor se pregunta: "si el capital estuviera tan ávido de tierra, ¿cómo explicarnos esa inmensa cantidad de minifundios de propiedad privada que pueden comprarse y venderse libremente?"²³⁰

Dada esta reducida circulación del dominio de predios rústicos, existen más incentivos a rentar, prestar o dar en aparcería la tierra, toda vez que el deterioro de la actividad agropecuaria como fuente de ingreso, hace que la explotación directa de los recursos agrarios (principalmente con cultivos tradicionales) se esté constituyendo en una actividad secundaria o accesorio para la sobrevivencia de muchas familias del medio rural. Las tareas del campo se están convirtiendo en una ocupación "inferior", en el sentido de que el propietario busca otras fuentes de ingreso y únicamente complementa sus percepciones con la renta o frutos de su predio. Por ese motivo se percibe un significativo número de transacciones que transmiten el uso de la tierra.

Así, las transferencias de derechos de propiedad sobre la tierra son elocuentes al evidenciar que la superficie que resulta más atractiva para adquirir en propiedad, es aquella situada en áreas de expansión urbana; mientras que no existen incentivos para adquirir el dominio sobre la tierra para destinarla a la explotación agropecuaria, por lo que sólo se transfiere o comparte su usufructo.

La baja rentabilidad del sector y los riesgos que enfrenta la actividad agropecuaria no hacen del campo un destino atractivo para transferir los recursos que requiere su desarrollo. Por ello, en el próximo capítulo se presentará un análisis de las distorsiones económicas que explican el bajo margen de ganancia de los productores.

²³⁰ *Idem.*

VII. NO SÓLO DE SEGURIDAD JURÍDICA VIVE EL CAMPESINO: REVISITANDO LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA

"...si las transacciones del mercado no entrañasen costos lo único que importa (dejando al margen cuestiones de equidad) es que los derechos de las diversas partes estén bien delimitados y que sea fácil predecir los resultados de las acciones legales. Pero, como hemos visto, la situación difiere totalmente cuando las transacciones en el mercado resultan tan costosas que hacen difícil modificar el arreglo de los derechos establecidos por la ley".

Ronald Coase

"El problema del costo social"²³¹

Este estudio se ha centrado en la instrumentación de las políticas agrarias. Sin embargo, a lo largo del análisis de la conformación, asignación, protección y transferencia de los derechos de propiedad se ha destacado la trascendencia de las variables del entorno macroeconómico, productivo y social que inciden e interactúan con el sistema de derechos de propiedad en el medio rural.

Tras describir la estructura y avances de los programas agrarios, interpretar la evidencia empírica y analizar los problemas y desafíos de su aplicación, debe hacerse una valoración sobre el cumplimiento, o no, de los propósitos fundamentales de la transformación institucional del agro: promover la capitalización e incrementar la productividad de las actividades agropecuarias, así como elevar el nivel de vida de los habitantes del medio rural.

En este último capítulo se hará un bosquejo, a seis años de la reforma institucional, de las perspectivas del campo mexicano, estableciendo el reto de que la instrumentación de los programas agrarios y agropecuarios converjan para el logro de un desarrollo rural integral y sustentable.

²³¹ Coase, Ronald, "The problem of social cost", en *Journal of law and economics*, n° 3, pp. 1-44. Para la cita se utiliza la versión en español de *Hacienda pública española*, N° 68, 1981, pp. 245-274, pp. 256-257.

ESTANCAMIENTO AGROPECUARIO: LA RENTABILIDAD PERDIDA.

La política agraria planteada desde la reforma institucional de 1992 parte de la concepción de que los derechos de propiedad, como conjunto de atribuciones y facultades que tienen los individuos sobre los bienes, deben ser claramente delimitados (atribuciones y facultades que contiene el derecho) y asignados (titular de ese conjunto de derechos), para que puedan ser transferidos libremente entre los individuos de tal manera que los derechos sobre los recursos sean adquiridos por quien más los valora, mejor provecho puede obtener de ellos y puede darles un uso más eficiente (y por lo tanto -buen uso de bienes escasos- socialmente deseable). De esta forma, los recursos se utilizarán eficientemente, la producción será mayor y los recursos naturales se emplearán racionalmente²³².

Aunque se han mencionado muchos aspectos que se deben mejorar en la instrumentación de las políticas agrarias, los costos de transacción derivados de definir y proteger los derechos de propiedad en el campo son menores a los existentes bajo el anterior entorno institucional. En el campo se percibe mayor seguridad jurídica y menores niveles de incertidumbre.

No obstante, contrariamente a lo esperado, el factor tierra presenta poca movilidad, parece no haber incentivos al intercambio extendido de los predios. Los dominios plenos son poco significativos y se dan en su gran mayoría en ejidos inmersos o cercanos a ciudades, lo que muestra que la tierra está pasando de un uso menos rentable (la actividad agropecuaria) a uno que ofrece mejores rendimientos (fraccionamiento para uso habitacional).

Esta escasa actividad en el mercado de tierra de uso estrictamente agropecuario demuestra que no vale la pena adquirir tierra para uso agrícola o ganadero y refleja la ausencia de dinamismo en el sector rural. ¿A qué se debe que, a pesar

²³² El marco teórico de los derechos de propiedad, su aplicación en el ámbito agrario y en el caso de México en lo particular, se expuso en el capítulo tres de este estudio.

de que los derechos se están definiendo y su protección ha mejorado²³³, la propiedad no circule atrayendo recursos tan necesarios para la actividad agropecuaria?

Para desear poseer un recurso no sólo interesa que el conjunto de cualidades y atributos del bien estén bien especificados y que se pueda hacer cumplir el derecho al disfrute exclusivo del bien a costos bajos, lo principal es la riqueza o bienestar que la explotación, disfrute o futura transferencia pueda brindar, por lo que debe plantearse lo siguiente: ¿Qué beneficios proporciona actualmente la tierra para hacer atractiva su adquisición?

Yoram Barzel señala que "el valor del intercambio de un recurso es una función del ingreso bruto que este puede generar y de los costos de medir y vigilar tal intercambio"²³⁴. En el mismo sentido, Douglass North sostiene que la utilidad neta de un intercambio (beneficio) es el resultado de restarle a la utilidad bruta o ganancia que se prevé obtener, los costos de informarse de los atributos del bien intercambiado y la vigilancia de los acuerdos (costos de transacción) y las pérdidas derivadas de fallas en la vigilancia (monitoreo imperfecto)²³⁵. Es decir, sólo cuando después de efectuada esta resta, el resultado (la utilidad neta del intercambio) sea mayor a cero existirán incentivos a efectuar la transferencia (en este caso comprar la tierra).

$$\text{Utilidad neta del intercambio} = \text{utilidad bruta} - \text{costos de transacción} - \text{pérdidas por mala vigilancia}$$

²³³ Se ha mejorado respecto al sistema anterior, pero como hemos asentado en su oportunidad existen muchos aspectos por mejorar para reducir los costos de proteger los derechos, principalmente los asociados con la tardanza en la conclusión de los expedientes.

²³⁴ Barzel, Yoram, *Economic Analysis of Property Rights*, Political Economy of Institutions and Decisions, Cambridge university press, New York, E.U., p. 8.

²³⁵ North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Trad. Agustín Bárcena, Col. Economía Contemporánea, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 47-48.

El hecho de que a pesar de la disminución de costos de transacción derivados de las transformaciones institucionales de la propiedad agraria, no se refleje en un mayor número de intercambios, significa que la utilidad neta del intercambio sigue siendo poco atractiva porque la ganancia ordinaria o utilidad esperada (utilidad bruta) de obtener tierra para explotación agropecuaria es muy reducida.

Este primer término de la función formulada por North, la utilidad bruta, también denominada ganancia ordinaria o normal, es el beneficio que queda al productor después de restarle al precio en que vendió un bien lo que gastó en producirlo (materia prima, dinero, tiempo, trabajo, etc.). Un productor sólo trabajaría para obtener un bien si lo que le pagarán por él le dejara una ganancia y además, si esa ganancia fuera mayor a los beneficios que le produciría el mismo trabajo, dinero, y materias primas dedicados a otra actividad.

El ingreso obtenido por la explotación agropecuaria de un terreno no sólo debe ser superior a los costos de producción sino que, además, debe dejar mayor ganancia que la que pudo haber proporcionado la misma cantidad de superficie empleada, capital invertido en insumos y trabajo en otro tipo de actividad; de no ser así, los recursos serán intercambiados hasta llegar a asignaciones eficientes, utilizándose los recursos en su uso más rentable. Por ejemplo, una cooperativa que tuviese derecho a utilizar exclusivamente un lago, de acuerdo al precio del pescado podría optar por dedicarse a la pesca o bien a usar con fines turísticos (con la misma inversión) sus derechos sobre el lago. Como todo bien, la tierra tenderá a ser transferida a un uso cada vez más rentable.

Por ello, un análisis sobre la rentabilidad del sector agropecuario proporcionará información clave para comprender las causas del estancamiento económico del sector y la depresión del mercado de tierras agrícolas. Esto conduce necesariamente al otro brazo de la política pública en el campo: las políticas agropecuarias.

A pesar de que este estudio se ha centrado en el análisis de los derechos de propiedad que se identifican principalmente con las políticas agrarias, es necesario ocuparse, aunque sea brevemente, de lo agropecuario por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque el propósito de la reforma al impulsar la definición de derechos de propiedad en el campo no es un fin en sí mismo, sino un valioso instrumento para brindar mayor certidumbre al desarrollo agropecuario, incrementar la productividad, fomentar la inversión, mejorar el nivel de vida de los habitantes del medio rural, por mencionar sólo los objetivos principales, por lo que no se pueden evaluar los incipientes saldos de las políticas agrarias sin remitirse a sus propósitos ulteriores.

Una segunda razón para ocuparse de la situación agropecuaria es el hecho de que la depresión del sector, la inexistencia o distorsión de mercados en los diversos ámbitos de la actividad rural y, en algunos casos, la falta de acceso a estos mercados, impactan los costos de transacción y producción de los sujetos agrarios así como su acceso a las instituciones. Las asimetrías resultantes de este acceso diferenciado a la actividad productiva incide directamente en la formación y definición de los derechos de propiedad en el campo.

Es por esta interdependencia y complementariedad entre derechos agrarios y políticas agropecuarias que se ha afirmado que "el verdadero significado -e impacto- del nuevo marco legal se podrá apreciar cuando la actividad vuelva a ser negocio"²³⁶.

La explotación de la tierra se ha convertido en una especie de "actividad inferior", es decir, una opción de la que se escapa en cuanto existe una mejor alternativa, y que es abandonada conforme existe un mayor nivel de ingresos. Muchos campesinos que poseen tierra cerca de núcleos urbanos se trasladan a trabajar en la ciudad, mientras sus tierras son rentadas, dadas en aparcería (trabajadas "a

medias") o bien trabajadas por jornaleros que reciben entre 200 y 400 pesos al mes (la cifra corresponde al verano de 1997). Otros hacen lo mismo mientras se van a buscar mejores expectativas de ingreso al extranjero. Algunos autores estiman que en el campo la mayoría de la gente son sólo productores de tiempo parcial e "incluso aquellos que han acumulado diversos predios, probablemente, se ganan la vida en gran medida en ocupaciones no relacionadas con la tierra"²³⁷.

De hecho la estratificación social en el ejido tiene mucho que ver con la obtención de ingresos en actividades no agropecuarias, Luin Goldring hace referencia a la posibilidad de:

"...dividir a los miembros del ejido en cuatro estratos: (1) aquellos que rentan, dan en aparcería o transfieren su tierra la mayor parte del tiempo; (2) aquellos que algunas veces trabajan su tierra y otras rentan, dan en aparcería o la transfieren; (3) aquellos que trabajan su propia tierra; estos pueden subdividirse en a) aquellos para quienes esta tarea es una primordial fuente de ingreso y b) aquellos que lo complementan con actividades no agrícolas; y (4) aquellos que trabajan su tierra y la de otros (sean miembros de su familia o no)".²³⁸

Esta situación de marginalidad de la actividad agropecuaria, al menos en el papel, buscó ser revertida por las reformas. En el programa de modernización del campo, que se instrumentó entre 1989 y 1994, se hacía referencia a una serie de factores estructurales que mantenían deprimido el sector agropecuario y explicaban en gran medida la evolución descendente del producto agropecuario; también se enlistaba una serie de medidas tendientes a modificar la adversidad de la situación.

²³⁶ Vélez, Felix, "Los desafíos que enfrenta el campo en México", en *México a la hora del cambio*, Luis Rubio y Arturo Fernández, editores, CIDAC, ITAM, Cal y Arena, pp. 135-159, México, 1995, p. 157.

²³⁷ Dewalt, Billie R. y Martha W. Rees, con Arthur D. Murphy, *The End of the Agrarian Reform in Mexico: Past Lessons, Future Prospects*, Center for U.S. - Mexican Studies, University of California, San Diego, USA, 1994, p. 42.

²³⁸ Goldring, Luin, "The Changing Configuration of Property Rights Under Ejido Reform", en *Reforming Mexico's Agrarian Reform*, Laura Randall, editor, M.E. Sharpe, New York, E.U., 1996, pp. 271-287, p. 279.

Las transformaciones del marco jurídico del campo constituían apenas una de las cinco líneas de acción de la estrategia de modernización, las restantes se referían a medidas de política pública: orientación hacia el desarrollo rural integral, canalización selectiva de recursos hacia productores de bajos ingresos, apoyos compatibles con la estabilidad macroeconómica y los mercados internacionales, así como la integración gradual de la economía y reducción de distorsiones en las cadenas productivas.

Se señalaba la necesidad de brindar más recursos para infraestructura básica, el Estado debería "... mantener condiciones propicias para el crecimiento de la producción, la inversión, la productividad y el empleo... garantizar condiciones oportunas y adecuadas para la canalización del crédito... promover un clima de competencia sana en todas las esferas de la producción"²³⁹.

Sin embargo, la crisis 1994-1995 agudizó los problemas del agro y frustró las expectativas modernizadoras; el mercado interno se contrajo y de nuevo la factura de las políticas de reajuste le fue endosada más que proporcionalmente, respecto de otros sectores de la economía, al campo.

El Plan Nacional de Desarrollo para la siguiente administración, 1995 - 2000, reconoció como objetivo central de las políticas dirigidas al sector rural, responder a la urgente necesidad de incrementar la rentabilidad de los productores. A finales de octubre de 1995, el Presidente de la República dio a conocer la Alianza para el Campo, que comprende 22 programas agropecuarios, que podrían agruparse en siete rubros principales: capitalización del campo, productividad, comercialización, gasto público (infraestructura), apoyos a productores, política social en el medio rural y uso racional de los recursos naturales.

²³⁹ Téllez Kuenzler, Luis, *La modernización del sector agropecuario y forestal*, Colección: una visión de la modernización de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 302.

Sin embargo, la tendencia descendente de la productividad y rentabilidad de la actividad agropecuaria que inició a partir de la década de los sesenta no pudo ser revertida por los programas agropecuarios de la administración 1988-1994 ni por las medidas de emergencia y reajustes económicos aplicados a partir de 1995. Una condición natural agravó este escenario adverso: la sequía de 1996, una de las más agudas del siglo.

Como primer paso para abordar los problemas de rentabilidad que enfrentan los productores del sector agropecuario, se analizarán los mercados de insumos y de productos, con el propósito de enumerar y describir los costos de producción y transacción de los habitantes del campo.

Costos de producción en el campo

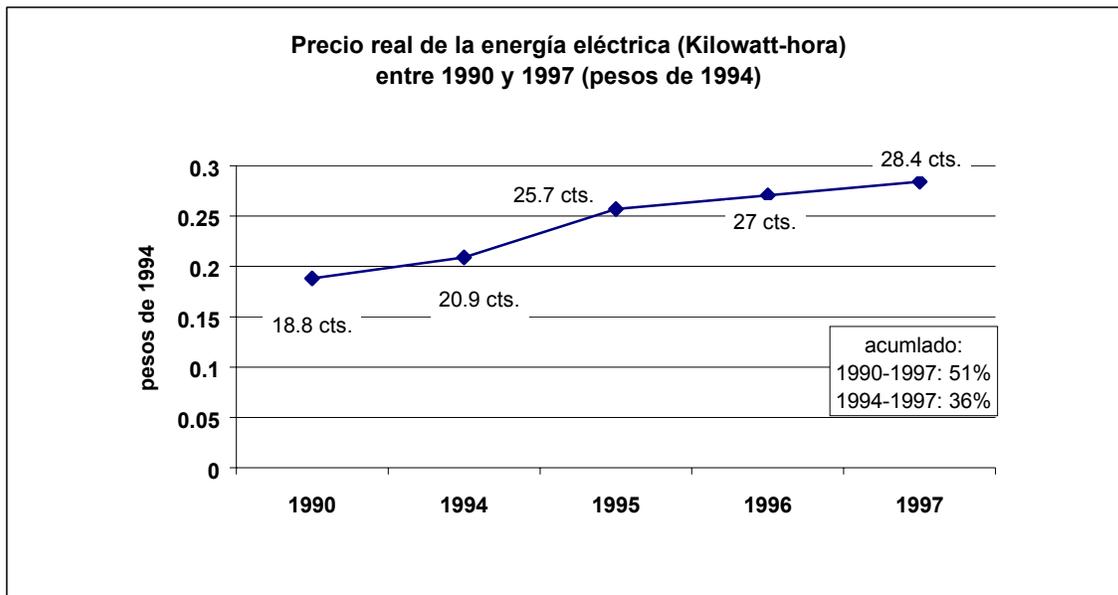
Los insumos, la tecnología y la organización para la productividad son elementos fundamentales en la determinación de los costos de producción de toda actividad; en la medida que un productor logre disminuir estos costos podrá ser más competitivo en el mercado e incrementará sus ganancias.

Los insumos son un factor fundamental para la determinación de los costos de producción, (sobre todo si se toma en consideración que en el agro mexicano la tecnología tiene poca participación en los procesos productivos). La calidad y precio de los insumos, así como la oportunidad en su suministro son elementos claves para lograr una producción competitiva. En el medio rural mexicano los productores enfrentan serias dificultades para obtener insumos suficientes, de buena calidad, a precio competitivo y en forma oportuna debido a distorsiones en el mercado de estos elementos indispensables para la producción.

La protección que durante décadas prevaleció en la economía mexicana propició que ante la ausencia de competencia, los productores de insumos para la actividad agropecuaria (en muchos rubros organismos gubernamentales)

carecieran de incentivos para mejorar o abaratar sus productos, ni para hacer más eficientes los mecanismos de distribución y suministro. Los productores tenían que resignarse a recibir bienes y servicios caros, de mala calidad y frecuentemente en forma extemporánea.

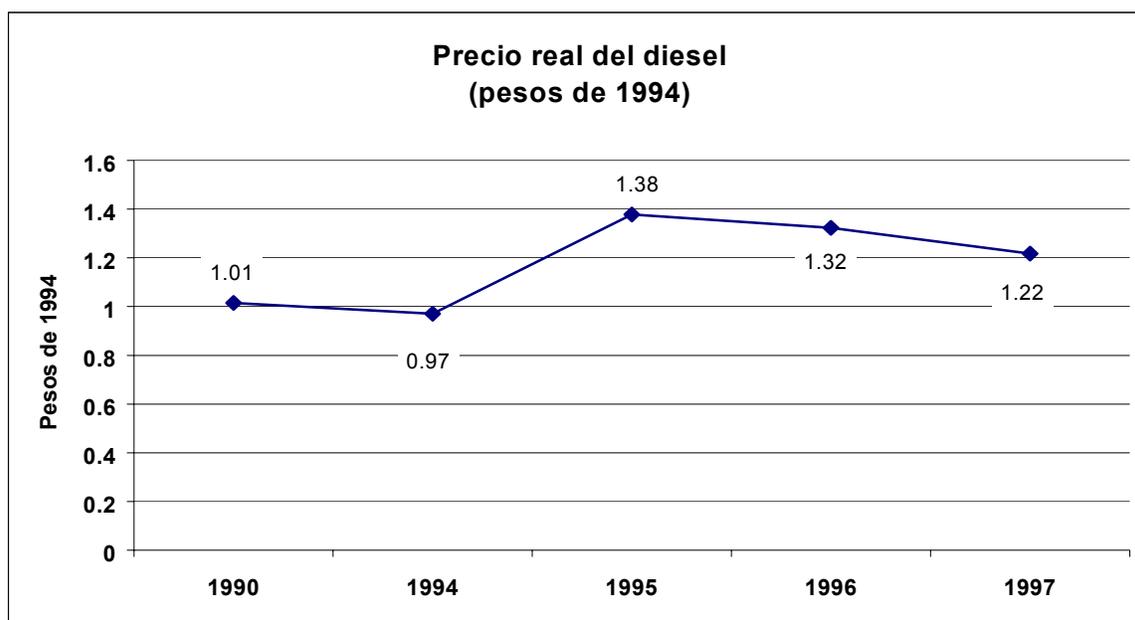
En el marco de la política de apertura económica las autoridades preveían retirar la participación estatal de la producción y distribución de los insumos dando lugar al surgimiento de nuevos proveedores privados. Bajo un nuevo esquema de competencia los consumidores podrían elegir de acuerdo con calidad y precio entre productores nacionales o extranjeros.



Elaborado con datos publicados por el diario *El financiero*, 23 de febrero de 1997.

Pero el gobierno y los productores fueron sorprendidos por la crisis económica de 1994-1995. La producción nacional de insumos no era suficiente (debido a que no podía competir con los precios de mercancías importadas anteriores a la devaluación), y súbitamente éstos, en su mayoría importados, subieron de precio. Otros productos (como el diesel y la energía eléctrica) suministrados por el gobierno también aumentaron de precio.

En tan sólo dos semanas los productores agrícolas vieron incrementarse en 35 por ciento el precio de sus insumos²⁴⁰; entre diciembre de 1994 y enero de 1995 los precios de los herbicidas se incrementaron alrededor de 35 por ciento; los de los insecticidas 21.25 por ciento; los de los fertilizantes en aproximadamente 33 por ciento y los costos de producción en el área porcícola se incrementaron durante esas semanas en 39.48 por ciento²⁴¹.



Elaboración propia con datos publicados por el diario *El financiero*, 23 de febrero de 1997.

En 1995 y 1996, la inflación y el alza de las tasas de interés desatadas por la crisis se reflejaron en el constante incremento en los costos de producción para los campesinos, que obligó a muchos productores a disminuir su consumo de productos y servicios para la actividad agropecuaria con la consiguiente pérdida de productividad e incluso con lo que se considera regresión tecnológica, pues cultivos que solían fertilizarse dos veces por ciclo, fueron abonados sólo en una

²⁴⁰ Rivera, Gladys, "Maiceros y crisis de 1994" intervención en el XVI Seminario Internacional de Economía Agrícola del Tercer Mundo: *El sector agropecuario mexicano después del colapso económico de 1994*, México, D.F., 7 de octubre de 1996.

²⁴¹ Gómez Cruz, Manuel Ángel y Rita Schwentessius Rinderman, "Impacto de la devaluación en el sector agropecuario: agudización de la crisis agrícola", en *Estudios Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria*, N° 1, octubre - diciembre de 1995, México, pp. 85 y 94.

ocasión. De la misma forma, los fertilizantes elaborados fueron sustituidos por fertilizantes orgánicos.

En el cuadro siguiente se puede advertir cómo el uso de insumos como las semillas certificadas, fertilizantes, tractores e insectos benéficos ha ido decreciendo en virtud del alza de los precios. En el caso de la venta de semillas certificadas es drástica la baja de compras entre 1995 y 1996 (casi 50 por ciento)²⁴². El incremento en el consumo de energía eléctrica se debe principalmente a la sequía que ha venido padeciendo el país y que se agudizó en 1995, incrementándose el uso de bombeo para la disposición de agua²⁴³.

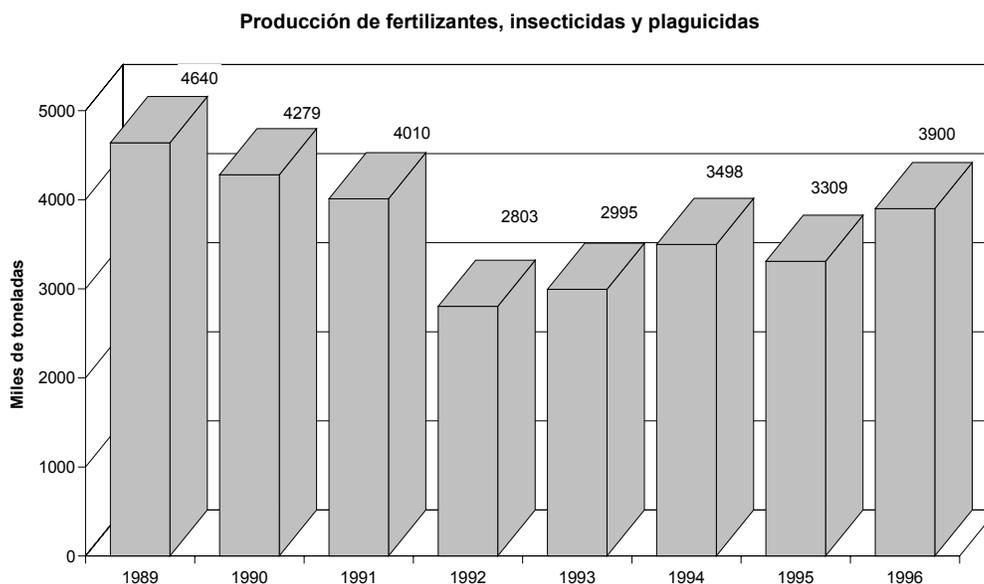
Evolución de la venta de insumos agropecuarios 1985-1997*					
AÑO	Semillas certificadas (Toneladas)	Fertilizantes (miles de toneladas)	Tractores (unidades)	Energía eléctrica (GWH)	Insectos Benéficos Liberados (millones)
1985	107,800	5,066	12,775	4,962	55,520
1986	92,663	5,155	8,014	5,413	45,637
1987	93,199	5,142	6,325	6,006	48,355
1988	77,517	4,739	9,410	6,409	35,952
1989	62,918	4,543	10,023	7,216	44,020
1990	39,600	4,440	8,849	6,707	45,800
1991	30,554	4,465	8,424	6,498	41,964
1992	23,962	3,232	9,544	5,672	48,705
1993	15,826	n.d.	5,653	5,919	44,174
1994	20,995	n.d.	5,262	6,550	37,960
1995	22,559	n.d.	n.d.	6,690	37,680
1996	11,681	n.d.	n.d.	7,543	n.d.

²⁴² En los primeros meses del ciclo primavera verano de 1997 (marzo y abril) se había registrado la venta de 2,451 tas. de semillas (114 por ciento más que en el mismo periodo de 1996) lo que indica una recuperación que parece alcanzará el nivel de ventas de 1995. Boletín de información oportuna del sector alimentario, N° 137, Mayo de 1997, INEGI - Comisión Nacional de Alimentación, México, 1997.

²⁴³ Durante el primer cuatrimestre de 1997 el consumo se mantuvo (2,517 GWH) en comparación con el mismo periodo del año anterior (2,457). *Idem*.

* Tomado de Rita Schwentessius Rinderman, *et. al*²⁴⁴, con actualizaciones 1995-1996 con base en boletines de información oportuna del sector alimentario, INEGI - CONAL.

No se dispone de la información sobre el nivel de ventas de fertilizantes a partir de 1992, debido a la desincorporación de las plantas de la paraestatal Fertimex. Un indicador que puede ilustrar la evolución de este rubro es su producción que, como se aprecia en la gráfica, descendió sensiblemente entre 1992 y 1993, sin que se alcance aún la producción de 1991. Durante el primer semestre de 1996, 17 por ciento de la demanda de fertilizante tuvo que importarse, representando 30 por ciento de las compras externas de insumos agropecuarios (105.6 millones de dólares).



Elaborado con información del INEGI

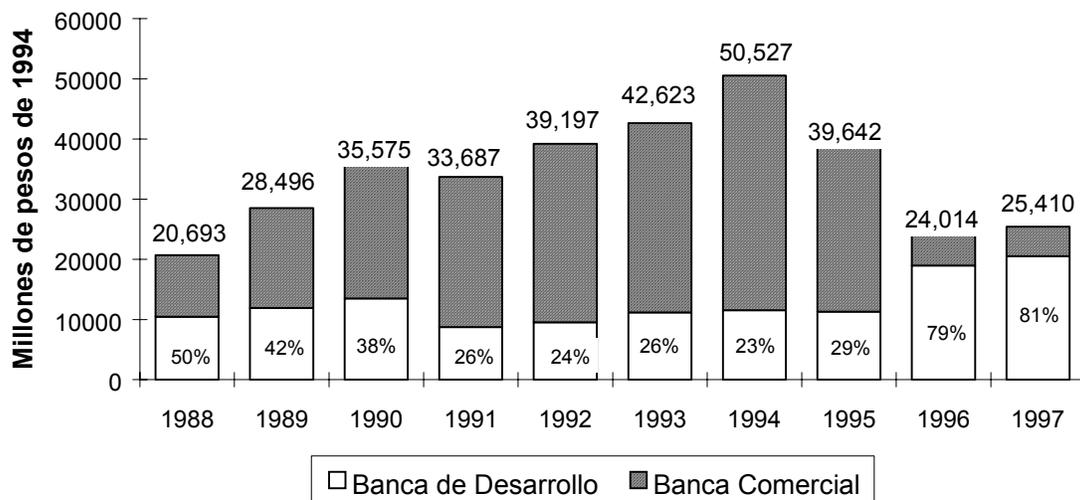
Mención especial merece uno de los insumos más importantes para los proyectos de producción agropecuaria comercial, el crédito. La disposición de grandes cantidades de capital es imprescindible para la reconversión productiva del campo y para el financiamiento de obras de infraestructura y proyectos de inversión que incrementen la productividad. A finales de los años ochenta los requerimientos de

²⁴⁴ Schwentessius Rinderman, Rita, Manuel Gómez Cruz y José Luis Calva Téllez, *La cartera vencida del sector agropecuario: evolución, causas, soluciones*, Col. Reporte de Investigación N°

recursos para modernizar al campo rebasaban la capacidad del gobierno por lo que las autoridades plantearon la necesidad de impulsar la participación del financiamiento privado en el campo mexicano.

De hecho, el propósito expreso de la reforma constitucional de 1992 fue la definición de derechos de propiedad y la certidumbre jurídica para que los particulares pudieran participar de la capitalización del medio rural. Se pensó en modelos de asociación y en la posibilidad de que la banca comercial otorgara créditos con garantía de usufructo parcelario. Las autoridades anunciaban el incremento en la participación de la banca comercial en el financiamiento agropecuario, que en 1992 llegó a 75 por ciento²⁴⁵. No obstante, la crisis de 1994-1995 y el problema de la cartera vencida contrajeron la oferta crediticia. Los montos de financiamiento descendieron en términos reales y la banca comercial disminuyó su participación al considerar al sector como de alto riesgo.

Crédito real otorgado al sector agropecuario (millones de pesos de 1994)



Elaborado con datos del Segundo Informe de Gobierno, septiembre de 1996 y boletín de la SHCP, FIRA, Banrural y Alianza para el Campo, febrero de 1997.

25, CIESTAM, Universidad Autónoma Chapingo, México, 1995, p. 22.

²⁴⁵ Téllez Kuenzler, Luis, *La modernización... Op. Cit.*, p. 159.

El monto de los créditos anunciados para 1997 es 56,759 millones, es decir 18 mil millones más que en 1994. Sin embargo, dada la inflación acumulada en 1995 y 1996, en términos reales es muy inferior. Aunque preliminarmente se indicaba que durante 1996 se canalizarían 57,788 millones de pesos al campo, con una participación de la banca comercial de 72 por ciento²⁴⁶, la información emitida por las autoridades financieras del agro en febrero de 1997 reconoce que los recursos canalizados fueron 43,565 millones y la participación de la banca comercial sólo ascendió a 21 por ciento²⁴⁷.

Esta contracción crediticia ha frenado diversos proyectos de inversión en el campo; proyectos de rentabilidad en el corto plazo han desplazado a programas con mayor visión y solidez pero cuyos frutos no serán inmediatos. Paradójicamente, los proyectos de largo plazo son los que pueden capitalizar y sostener el desarrollo agropecuario. La incertidumbre económica ha postergado de nueva cuenta la fundación de una visión de largo plazo en el campo mexicano.

La escasez de recursos reduce la cobertura de crédito entre los productores. Por ejemplo, en 1991 el Censo Agropecuario detectó que apenas 19.42 por ciento de las unidades de producción rural (UPR) con actividad agropecuaria del país había recibido crédito o algún préstamo. Muchos productores no resultan atractivos para la banca comercial, ya que están muy apartados o su requerimiento de capital es poco significativo²⁴⁸.

Cualitativamente, existen grandes diferencias entre los productores agropecuarios con acceso a crédito en 1991; por ejemplo, 43 por ciento de ellos fue financiado

²⁴⁶ Anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno, del Presidente Ernesto Zedillo, primero de septiembre de 1996, p. 112.

²⁴⁷ Boletín de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, FIRA, Banrural y Alianza para el Campo, divulgado el 18 de febrero de 1997 en la prensa nacional.

²⁴⁸ *Crédito y seguro en las unidades de producción rurales en México: VII Censo Agropecuario, 1991*, INEGI-Colegio de Postgraduados, Aguascalientes, 1994, p. 19. En congruencia con estas cifras se estima que actualmente la cobertura del crédito formal es de 18 % (Declaración de la directora de la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social, AMUCSS, Isabel Cruz Hernández al periódico *El Financiero*, 7 de julio de 1997).

por el Programa Nacional de Solidaridad, destacando el préstamo a la palabra que en 1994 otorgaba créditos por un monto de aproximadamente 338 dólares, apenas suficiente para sembrar un cultivo tradicional. Si consideramos lo anterior, esto significa que sólo 57 por ciento de los acreditados, que representan apenas 11 por ciento del total de productores, recibió en 1991 créditos sustantivos para incrementar su productividad o reconvertir sus cultivos.

Además, tras la crisis económica iniciada en diciembre de 1994, se dio una contracción crediticia muy importante. Por ejemplo, se reportaba que para diciembre de 1995 los recursos canalizados al sector agroalimentario descendieron 32 por ciento en términos reales respecto al mismo mes del año anterior, pasando de 47 mil millones de pesos al concluir 1994 a 32 mil millones de pesos en el último mes de 1995 (pesos de 1994); en el mismo periodo, el crédito efectivamente otorgado por el Sistema Financiero Nacional al sector agropecuario descendió globalmente en 14 por ciento²⁴⁹.

La escasez de recursos financieros también incide en el encarecimiento del capital por lo que en muchos casos los productores más pobres con superficies pequeñas y de mal temporal prefieren no endeudarse. Para la producción de algunos cultivos, que por política de precios o dificultades de comercialización brindan poca rentabilidad, resulta irracional la utilización de crédito, pues el margen de ganancia (de darse) es tan reducido que no alcanza a pagar el costo del capital.

De lo hasta aquí bosquejado queda claro que los costos de producción en el campo se han incrementado considerablemente; sin embargo, como veremos enseguida, estos costos no han podido trasladarse significativamente a los precios del producto lo que ha golpeado la rentabilidad del sector agropecuario.

²⁴⁹ Consejo Nacional Agropecuario, *Carpeta de Indicadores Económicos del Sector Agropecuario*, primer trimestre, 1996, Dirección de Estudios Económicos, CNA, junio de 1996.

Costos de transacción en el campo

No obstante los altos costos de producción que enfrentan las actividades agropecuarias, en México aún se pueden generar (con financiamiento propio o disponiendo de empréstitos con tasas preferenciales) ciertos cultivos a costos muy competitivos respecto a los precios internacionales; sin embargo, no basta que los costos de producción relativos sean competitivos, además, hay que almacenar los productos y transportarlos a los centros de distribución y consumo (llevar a las fronteras en el caso de la exportación), negociar precio y, en su caso, proteger y hacer cumplir el acuerdo. Es decir, adicionalmente a los costos de cultivar la tierra y mantener el ganado hay que considerar los costos de transacción y comercialización de los bienes.

Los productores encuentran grandes dificultades para desplazar y colocar sus productos en el mercado. Como señala un estudio sobre el sector agropecuario, "Entre los factores estructurales que han afectado la evolución histórica del PIB agropecuario figuran, sin duda, los mayores costos de almacenamiento, transporte y comercialización en México *vis a vis* al exterior"²⁵⁰.

La calidad, costo y eficiencia de nuestros servicios de transportación, almacenaje y comercialización dejan mucho que desear en comparación con los servicios de nuestros principales competidores comerciales. Por ilustrar esta situación con un par de ejemplos, una carga de sorgo de Texas podría llegar a Jalisco en 48 horas, mientras que de Tamaulipas a ese mismo destino puede tardar hasta 48 días por insuficiencias del sistema de comunicación ferroviario²⁵¹. En la producción forestal, el transporte representa hasta 70 por ciento de los costos, debido a la mala condición de los caminos e infraestructura carretera²⁵². Además, los aeropuertos,

²⁵⁰ Goicoechea, Julio F., "Modernización y estancamiento: paradojas del sector agropecuario en México", en *Comercio Exterior*, vol. 46, N° 8, agosto de 1996, pp. 611-617, p. 612.

²⁵¹ *El Financiero*, 2 de junio de 1997, p. 28.

²⁵² Declaraciones del Presidente del Consejo de la Red Mexicana de Organizaciones Campesinas al periódico *El Financiero*, 12 de mayo de 1997, nota de Lourdes Edith Rudiño.

caminos, puentes y ferrocarriles han incrementado sus tarifas, lo que repercute en los costos de los productores.

Un rubro en cuya importancia coinciden diversos especialistas en el estudio del sector agropecuario es el de la comercialización de los productos provenientes del agro. En algunos casos, debido a que los productores se localizan en puntos alejados o de difícil acceso, o bien a que los volúmenes de producción son pequeños, surgen numerosos intermediarios que ante los altos costos alternativos tienen mayor poder de negociación y se apropian de gran parte del margen de ganancia de los productores.

En otras ocasiones, cuando el productor o grupos de productores asumen los costos de almacenaje y traslado de sus productos y los llevan a vender a los centros de distribución y venta, se enfrentan a una estructura oligopólica en la que los compradores se coluden imponiendo precios muy bajos (en muchas ocasiones incluso inferiores a los costos de producción), constituyendo, para efectos prácticos, un auténtico monopsonio regional, es decir, como si se tratase de un sólo comprador. De bodega en bodega, los productores se encuentran con precios idénticos para sus mercancías. Un costo de negociación adicional para los campesinos es la naturaleza perecedera de sus productos y la alternativa costosa de trasladarse a otra plaza en busca de la incierta posibilidad de un mejor precio.

Los precios de garantía o referencia establecidos por dependencias oficiales en apoyo de la certidumbre en la comercialización de los productos agropecuarios no reflejan los costos de producción del campesino y dependen más de aspectos políticos.

Estas distorsiones e imperfecciones en el mercado de productos agropecuarios, reducen notablemente la rentabilidad del sector y llevan en ocasiones a incongruencias y paradojas económicas; por ejemplo, debido al subsidio y control de precio en la tortilla, los productores pecuarios suelen estar en condición de

ofrecer mejor precio por el maíz blanco que los molineros. Así, gran parte del mejor maíz del país se destina al consumo animal²⁵³.

El comercio hacia el exterior exige gran competitividad tanto en precio como en calidad, por lo que en las condiciones actuales, son pocos los productores en posibilidad de exportar. De hecho, en la mayoría de los casos, la infraestructura y organización de productores que sí exportan se han consolidado a lo largo de décadas, es decir, las reformas recientes les han beneficiado en cuanto a la apertura y certidumbre. Sin embargo, el impulso a nuevas exportaciones como detonantes del desarrollo rural, se enfrenta principalmente con los altos costos de transacción internos que nos ponen en desventaja con el exterior.

Para que un productor pueda vender su mercancía en el exterior es necesario que el precio internacional sea superior a su costo de producción más los costos de internación, es decir, debe tener costos competitivos (tanto de producción como de transacción).

Ya hemos hecho referencia a las diferencias de costos tanto de cultivo como de mantenimiento de ganado en México respecto del exterior, subrayándose el alto costo del capital, mientras en otros países no sólo las tasas son menores o preferenciales; además, los proyectos de inversión suelen ser de largo plazo. Otra diferencia abismal es la productividad pues existen asimetrías en la disposición y costo de la asesoría e instrumentación de nuevas tecnologías.

Como un ejemplo de estas asimetrías cabe referir que en 1996 debido a un programa del Tesoro estadounidense en apoyo a su exportación de granos, en México la compra de trigo y sorgo forrajero del exterior fue lo más conveniente y atractivo para los grandes consumidores de granos, ya que dada la falta de

²⁵³ En un trabajo de campo en un ejido ganadero de Jalisco (enero de 1995) se apreció esta distorsión que lleva a incentivos paradójicos. El campesino percibe que se le da un incremento en su asignación del PROCAMPO, mientras se le reduce el precio de garantía del maíz, por lo que

liquidez, recibieron créditos blandos del tesoro norteamericano condicionados a la compra de granos de los Estados Unidos. Paradójicamente, se presentó un déficit mientras las bodegas mexicanas se encontraban llenas de granos nacionales que no podían ser colocados.

También de significativa importancia resultan los costos de negociación resultantes del precio de la información y los posibles gastos de hacer cumplir los acuerdos comerciales. En este sentido se requiere conocer el marco regulatorio y las barreras no arancelarias del país en el que se pretende colocar los productos, sobre todo considerando que, dependiendo del cultivo, las fronteras se abren apenas 20 o 30 días, momento en el que productos perecederos como los agropecuarios deben estar en condiciones óptimas para cubrir los requerimientos sanitarios y de calidad de los compradores, lo que implica costosos estudios de mercado y concertaciones previas que brinden certidumbre para que un ciclo productivo se ajuste a los calendarios de exportación. Por ello, el empadronamiento, organización y asesoría de entidades especializadas en comercio exterior que pongan en contacto a oferentes y demandantes para celebrar contratos de futuros, así como la disposición de instancias de arbitraje, son instrumentos valiosos para disminuir costos e incertidumbre a los productores con capacidad exportadora.

Muchos actores políticos y económicos se extrañan y oponen a que el precio de algunos productos agropecuarios nacionales se establezcan de acuerdo al comportamiento de la bolsa de futuros de los Estados Unidos; sin embargo, a excepción de los casos en que los subsidios evidencien prácticas comerciales desleales, la relevancia del precio internacional y en particular la referencia norteamericana son evidentes ya que indican si ante un precio más bajo, el comprador nacional sustituirá el producto local con producto importado. En este sentido resulta claro que además de velar por el cumplimiento de los acuerdos de

opta por dar el maíz a sus animales, ahorrándose el forraje y no "malbaratarlo a la Conasupo". Uno de los encuestados señaló: "el gobierno juega a hacernos tarugos y nosotros a no dejarnos".

sanas prácticas comerciales entre economías en apertura, debemos fortalecer las políticas tendientes a inaugurar, transparentar o fortalecer, y no suponer, mercados de insumos y de productos, así como disminuir nuestros anacrónicos costos de transacción.

A lo largo de este apartado se han señalado las principales fallas en los mercados de insumos (particularmente en el de capital) y de productos agropecuarios, así como los altos costos de transacción. Mientras los costos de producción y de transacción experimentaron recientemente un incremento considerable, los mercados de productos caracterizados por una estructura oligopólica en el lado de los compradores, imponen precios bajos a los productores, apropiándose de la mayor parte del excedente por el sólo hecho de intermediar entre el productor y el consumidor. Así, los campesinos son víctimas de un "efecto tijera", con costos a la alza y precios de sus productos a la baja en términos reales. El principal problema de la actividad en el agro, la escasa rentabilidad, no se ha revertido, el campo sigue descapitalizándose y las asimetrías crecen.

Otro indicador de la escasa rentabilidad del campo mexicano es la cartera vencida, que sigue siendo el problema central del sistema financiero rural. Entre 1988 y 1989 la cartera vencida creció 491 por ciento, pasando de representar 4.8 por ciento a significar 10.33 por ciento (1,398 millones de pesos) del crédito agropecuario total²⁵⁴. Desde entonces las crecientes tasas de interés bancarias, los amplios márgenes de intermediación y la caída en las ganancias de los productores han provocado que el problema de la cartera vencida continúe en ascenso. Durante la crisis 1994 - 1995 la suspensión de pagos se incrementó entre 30 y 40 por ciento. Después de varios programas de reestructuración, sería hasta julio de 1996 cuando se contemplaron quitas al monto de los adeudos. Para entonces la cartera vencida ascendía a 11 mil millones de pesos y representaba el

²⁵⁴ Schwentesius Rinderman, Rita, *et. al.*, *La cartera vencida... Op. Cit.*, p. 13 y Escalante, Roberto "La política macroeconómica y las políticas agropecuarias en México durante la última década", en el XVI Seminario Internacional de Economía Agrícola del Tercer Mundo: *El sector agropecuario mexicano después del colapso económico de 1994*, México, D.F., 7 de octubre de 1996.

20 por ciento del total acreditado al sector²⁵⁵. Según cifras de noviembre de 1996 el monto de los adeudos pendientes de pago ya ascendía a 16,923 millones de pesos²⁵⁶.

Los tres aspectos, insumos, transacciones y comercialización son determinantes en la construcción de mercados agropecuarios competitivos. Si no se rompe la estructura oligopólica (y, en su caso, los monopsonios de *facto*) que reprimen los precios pagados a los productores no habrá rentabilidad posible, y si no se moderniza la infraestructura y mejoran los servicios de almacenamiento y transporte ni se garantiza el acceso oportuno a insumos suficientes, de buena calidad y a buen precio, los costos no serán competitivos.

La definición de derechos de propiedad, el establecimiento de políticas de mercado y la apertura económica presentan excelentes oportunidades y desafíos para el desarrollo rural. Pero para potenciarlos es imprescindible que la actividad agropecuaria sea rentable y se disponga de créditos a precios competitivos, pues sólo capitalizando al campo se podrán emprender las reconversiones productivas para el cultivo de los bienes en los que somos altamente competitivos²⁵⁷.

Estos intensos años de transición demuestran que los mercados no se deben dar por supuestos, sino que deben construirse, fortalecerse y vigilarse. Un cambio de orientación en las políticas agropecuarias, no puede por decreto transformar el escenario construido en décadas de aislamiento económico, cacicazgos, manipulación política de las organizaciones productivas y consolidación de grupos de interés. Es precisamente la instrumentación de la política pública el paso determinante que puede conducir y retroalimentar el cambio, o generar incentivos perversos y resultados contraproducentes y contrarios a los propósitos de la reforma.

²⁵⁵ Presentación del Programa de Apoyo Financiero al Campo, *El Economista*, 23 de julio de 1996.

²⁵⁶ Fuente: CIESTAAM-Rabobank con datos del Banco de México, citado en *El financiero*, 28 de mayo de 1997, p.7.

²⁵⁷ Consideremos, por ejemplo los siguientes costos de producción por ha. a mediados de 1995: de maíz 2,500 pesos, de brócoli 9,000; fresa 30 mil y papa 14 mil. Como se observa cultivos en

Producción de exportación, un oasis insuficiente

No obstante la adversidad en los costos relativos de los insumos y los costos de organización, información y negociación que deben asumirse para exportar productos agropecuarios, se están multiplicando los casos exitosos en los que productores mexicanos han capitalizado las oportunidades de los canales que brindan los diversos acuerdos de asociación comercial con otros países.

Va en aumento el número de productores agropecuarios que están incrementando su productividad y aprovechando las ventajas comparativas de los productos del agro mexicano, como la cercanía con el mercado norteamericano, la apertura comercial, la competitividad del precio de la mano de obra (en el caso de las hortalizas, intensivas en trabajo, es evidente), diferenciación y calidad de los productos, entre otras.

Después de décadas de marginación, se ha permitido la internación de aguacate mexicano a los Estados Unidos; se estima que en 1998 se exportaron hortalizas por un valor de alrededor de dos mil millones de dólares; la fruticultura mexicana cada vez tiene mayor presencia en los mercados internacionales. Algunas empresas manufactureras están demandando productos del agro, así, por primera vez en muchos años, se está produciendo algodón en la Laguna sin necesidad de subsidios para abastecer la producción de mezclilla. La agroindustria como las harineras o cervecerías, también están aumentando sus derramas sobre los productores agropecuarios en la medida que su actividad exportadora se intensifica. De hecho, el único caso de transmisión de tierra ejidal a una sociedad mercantil con fines agropecuarios²⁵⁸ (mecanismo legal que buscaba facilitar la capitalización de los productores ejidales), se trata de una sociedad de Baja California orientada a la exportación de jitomate a los Estados Unidos.

No obstante la existencia de muchos ejemplos alentadores como los que se han referido, el número de productores y trabajadores agrícolas que se benefician del

que tenemos muchas ventajas comparativas como brócoli o fresa, son costosos, por lo que requieren importantes inversiones iniciales.

²⁵⁸ De los 10 casos conocidos hasta septiembre de 1998, nueve se refieren a sociedades urbanizadoras que fraccionan superficies ejidales conurbadas.

sector exportador es poco significativo respecto del total de habitantes y población económicamente activa del ámbito rural.

Si bien los mercados externos para productos mexicanos se están expandiendo a tasas exponenciales, no pueden depositarse todas las expectativas económicas del país (no sólo en el sector agropecuario) en el sector exportador, cuyo crecimiento es finito. Además, debe considerarse un problema fundamental no resuelto: los pocos productores que están siendo capaces de incrementar su productividad, lo están haciendo a pesar de un entorno doméstico desfavorable. Los casos exitosos son testimonios de evasión de los mercados de insumos y productos internos plagados de disfunciones y anomalías. Para referirnos sólo a uno de los insumos, el capital, basta referir que el financiamiento de la reconversión de cultivos y de la organización productiva se cubre con capital propio de los socios o bien solicitando créditos en el exterior a tasas más bajas, pues el crédito en México o es inaccesible o es demasiado costoso.

El resto de la economía agropecuaria sigue varada y abrumada por un entorno institucional y económico adverso para la capitalización, la planeación a largo plazo, el desarrollo de la productividad y la tecnología y la elevación de la calidad de vida de los 24 millones de mexicanos que viven en el campo.

DEL DERECHO AL HECHO...

Al inicio de este capítulo se señaló que la distorsión de los diversos mercados agropecuarios y en particular del sistema de precios al productor resulta relevante para este estudio en dos sentidos. En primer lugar, porque el fin último de la transformación del sistema de derechos de propiedad agraria es el impulso al desarrollo y la rentabilidad de las actividades agropecuarias. Por otra parte, el funcionamiento anómalo de los mercados incide en la forma en que se conforman, delimitan, protegen y transfieren los derechos de propiedad en el campo.

En el apartado anterior se describieron los altos costos de producción y transacción que enfrentan los productores agropecuarios y cómo las fallas de los mercados agropecuarios atentan contra la rentabilidad del sector. En esta sección se mostrará la forma en que las distorsiones de los mercados marginan a algunos agentes de las oportunidades planteadas por el nuevo marco normativo y provocan que otros participen con claras desventajas.

Demasiadas disfunciones

Cuando se pugna por la existencia de condiciones competitivas en la formación de precios, se busca que las fuerzas del mercado cumplan con ciertas funciones que orientan el uso socialmente eficiente de los recursos. Por ejemplo, mercados competitivos permiten que los derechos sean usados por quien puede aprovecharlos eficientemente y que los cambios tecnológicos se den en favor de las preferencias de la sociedad que demanda cada vez mejores productos y servicios.

Las fuerzas de la oferta y la demanda en un entorno competitivo, al determinar los precios y las cantidades producidas, proporcionan una guía, racionan recursos escasos, informan a los agentes económicos, impersonalizan las transacciones, asignan tareas y permiten el ejercicio de las libertades²⁵⁹.

El énfasis que en cada capítulo se ha hecho sobre la necesidad de garantizar el acceso a las instituciones y mercados, y de que los agentes se desempeñen en procesos equitativos que disminuyan el efecto riqueza, no constituye sólo un argumento de equidad. Además, la pobreza y la desigualdad impactan directamente a la eficiencia en los mercados. La mayor falla que puede haber en un mercado es la desigualdad y la marginación entre los agentes. La visión de

²⁵⁹ Call, Steven T. y William L. Hollahan, *Microeconomía*, Grupo Editorial Iberoamérica, México, 1985, pp. 41-43.

libre mercado no sólo contempla, sino exige la posibilidad de que los individuos accedan y salgan (o sean expulsados) libremente de los mercados; pero de acuerdo a un criterio de eficiencia en el desempeño de sus actividades y no por su pobreza o por los altos costos de negociación que enfrentan (de hecho la igualdad de poder de mercado es un supuesto de este enfoque).

Las funciones de mercado que son afectadas por la asimetría entre los individuos y los altos costos de transacción son la libertad de los individuos, lo impersonal de las transacciones, así como la asignación social de tareas. A continuación se analizará cada una de ellas.

La libertad de los agentes para decidir las transacciones en las que participarán es determinante para el buen funcionamiento de un mercado. El individuo observa los precios relativos de los diversos productos y servicios y reacciona en la medida que estos varían, cambiando de ocupación o de patrón de consumo.

La garantía de libertad de un individuo es su capacidad de elegir entre las diversas alternativas que le ofrece la competencia entre proveedores y compradores o entre los diversos usos posibles de sus recursos; sin embargo, cuando las alternativas no existen o son muy limitadas nuestra respuesta a los cambios de precios es inflexible deteriorándose nuestro poder de mercado. Así, la concentración de productores de insumos (estructura bancaria oligopólica por ejemplo) impone precios elevados y servicios de mala calidad a los campesinos, y la colusión o monopsonio regional de los compradores les imponen precios bajos por sus productos. De la misma forma, si opta por transferir el recurso, el precio se determinará de acuerdo a su uso alternativo más rentable. En el caso del campo, la alternativa de un predio en venta es la escasa rentabilidad que puede obtener el productor por sí mismo o bien dejarla ociosa. Así el precio o, en su caso, el monto de la renta no podrá ser mayor que esa magra utilidad alternativa esperada.

Lo impersonal en las transacciones realizadas es una función del mercado que tiene como propósito que los intercambios se realicen entre los individuos sin cumplir otro requisito que el pago del precio establecido por el mercado. La contraparte de este propósito es que una de las partes no discrimine a un cliente potencial. En un mercado eficiente en el que existe un gran número de competidores para vender o comprar al precio establecido por esta oferta y demandas competitivas, no podemos dejar de atender a un cliente que así lo solicite, so pena de que acuda con otro vendedor. No podemos exigirle o imponerle costos como hacer fila o condicionar la venta del producto ni, mucho menos, vender sólo a individuos de determinada raza, credo o posición social. El único requisito es el pago del precio.

Este supuesto no se cumple en el campo mexicano. Dado el reducido número de proveedores de insumos, los campesinos tienen que acudir al centro de distribución fijado por el proveedor y pagar el precio impuesto. Si el comprador potencial (en este caso cautivo) no está de acuerdo y se traslada a otra región para cubrir su demanda encontrará el mismo precio que ha impuesto al insumo el monopolio u oligopolio (esta es la espada). En cuanto a la comercialización, los compradores, coludidos en la central de abastos, imponen a los productores largas peregrinaciones a las ciudades, esperas prolongadas, negociaciones en las bodegas, pudiendo discriminar a los campesinos bajo criterios como calidad, precio o paciencia (esta es la pared).

El supuesto de que el mercado sirve para asignar tareas considera que al existir un constante incremento en la calidad y cantidad de bienes y servicios producidos para cubrir la demanda manifestada por la sociedad, los individuos pueden elegir especializarse en una actividad atendiendo a la señal de los precios, al mejor uso de sus recursos o bien, por la utilidad personal que le da el desarrollo de su vocación, confiando en que el mercado le proveerá de todos los bienes que requiera. Es decir, se va extendiendo y especializando la división social del trabajo. Si en cambio el individuo no confía en el mercado o tiene que asumir altos

costos para obtener los insumos y productos que requiere, tenderá a proveerse a sí mismo de los bienes que demanda, realizando varias actividades para disminuir costos (por ejemplo, integración vertical o autoconsumo).

En condiciones competitivas y con bajos costos de transacción los productores se especializarían en los cultivos en los que, por las características de su tierra, resultarían altamente competitivos y según su producción podrían enfocarse al comercio exterior. Otros individuos se dedicarían al procesamiento o comercialización de productos y lograrían colocar eficientemente las mercancías entre los diversos compradores. El resto de bienes requeridos por los productores sería cubierto por una red de proveedores de bienes y servicios.

Sin embargo, esta especialización y competitividad que estimulan la eficiencia, la productividad y el cambio tecnológico no se presenta por las imperfecciones de los mercados. Los productores, ante los altos costos, desconfían o no pueden acceder a los mercados teniendo que producir personalmente los bienes que requieren tanto para la producción como para su consumo. Así, los individuos tienden a cultivar maíz porque lo pueden incluir intensivamente en su dieta, pueden alimentar con él a su ganado y aves, usan sus pequeños excedentes para el trueque o incluso como moneda entre sus vecinos²⁶⁰ o bien, pueden obtener algo de dinero de los intermediarios. Además, usan pequeñas superficies para cultivar hortalizas, chile, frijol, etc., para el consumo familiar. De igual manera obtienen fertilizantes orgánicos de sus propios animales, de su cosecha algunas semillas, que si bien significan una regresión tecnológica es la única manera de eludir los altos costos de obtener sus insumos de otras fuentes.

Sobre esta desconfianza en el mercado, un estudio clásico de los derechos de propiedad brinda un ejemplo sobre posesión y transferencia de tierra, señalando

²⁶⁰ Con frecuencia, algún vecino (el tendero, generalmente) concentra los excedentes de maíz del poblado tomándolo a muy bajo precio o intercambiándolo por comestibles, jabón y otras mercancías, estas personas venden a intermediarios menores que acuden con regularidad al pueblo.

que "... si hay múltiples externalidades, de manera tal que muchos contratos tienen que ser negociados, o si los acuerdos contractuales son difíciles de vigilar, entonces la compra sin reservas será el curso de acción preferido"²⁶¹. Precisamente este análisis de incentivos a la integración vertical provocó advertencias por parte de los especialistas en la materia ante el nuevo marco normativo agrario, pues se denunció que los grandes productores y las agroindustrias tenderían a acumular tierras para evitar participar en intercambios en los ineficientes mercados agropecuarios, Félix Vélez señala:

"Por el lado de los compradores, el desempeño imperfecto de los mercados de crédito, de la asistencia técnica y del aseguramiento, generan una demanda por la tierra mayor a la que existiría con fines meramente tecnológicos... la evidencia económica mundial en este respecto es muy clara: la existencia simultánea de un mercado libre de tierra e instituciones insuficientes, propician la concentración del factor"²⁶².

Las transferencias de predios, sin embargo, no se están dando con la intensidad que podía suponerse, debido a la depresión económica, baja rentabilidad agropecuaria y alto riesgo de la actividad, que atrae pocos recursos al sector. En las actuales circunstancias no es necesario adquirir tierra para obtener materia prima a muy buen precio. Las agroindustrias han optado por establecer contratos de abastecimiento con agroproductores vecinos. De esta forma no adquieren más tierra ni asumen el riesgo de que se pierda la cosecha (incluso las propias empresas otorgan créditos a los productores para poder enfrentar el periodo de siembra).

Contrario a lo que pudiera parecer, este arreglo -a pesar de implicar bajos precios- resulta atractivo para los campesinos que así tienen mayor certidumbre en la colocación de sus productos sin enfrentar altos costos de transacción, y

²⁶¹ Demsetz, Harold, "Towards a Theory of Property Rights" en *American Economic Review*, LVIII, 2 de mayo de 1967. Para esta cita se usa la traducción al español de Roberto Remes Tellodemeneses.

²⁶² Vélez, Félix, "Los desafíos... *Op. Cit.*

negociación en la comercialización. Con el acuerdo de suministro garantizan que al levantar la cosecha, tendrá una ganancia, aunque sea pequeña. Ante los altos costos que enfrentan los productores agropecuarios, la certidumbre resulta un bien inapreciable.

Alternativas legales, limitaciones factuales

Un derecho de propiedad, como conjunto de atributos de un bien y facultades sobre los mismos, se delimita, protege y es transferido de acuerdo al valor que le sea asignado por los propietarios. Generalmente la atribución más relevante al transferir un conjunto de potestades sobre un recurso, es la facultad de utilizarlo o explotarlo para generar riqueza.

Cuando la tierra se renta, se da en garantía o es vendida, el monto económico de la operación se determina con base en la utilidad esperada de su explotación, considerando los atributos legales y físicos que se están intercambiando²⁶³. Es decir, el conjunto de facultades jurídicamente establecidas sobre el bien, aunadas a sus características materiales (cantidad y calidad del recurso) son las que permiten estimar la riqueza potencial que se puede obtener.

La reforma al marco normativo de la propiedad agraria pretendió ampliar el espectro de potestades legales sobre la tierra y dio certeza jurídica a las transferencias. La nueva legislación y la transformación institucional buscaron establecer mayor seguridad en la tenencia de la tierra, terminando el prolongado reparto agrario, garantizando, mediante un sistema de tribunales, el disfrute de los derechos de propiedad y brindando mayor certeza con la conclusión de los asuntos de rezago agrario pendientes de resolución y con la regularización y protección de la propiedad rural. Estas medidas enriquecieron los atributos legales de la tierra, lo que representa un incremento en el valor del recurso.

²⁶³ Esta precisión de atributos legales y físicos es formulada por Douglass North, *cfr.*, *Instituciones, cambio institucional... Op. Cit.*, p.86.

Se prevé la posibilidad de que ejidatarios, reconocidos como propietarios de la tierra que anteriormente sólo usufructuaban, transfieran entre sí sus predios o bien los transformen al régimen de propiedad privada con la autorización de la asamblea. Con el propósito de facilitar la capitalización del sector se contempla la posibilidad legal de que los ejidatarios se asocien con particulares e incluso que aporten su tierra al patrimonio de una sociedad mercantil, o bien, sin necesidad de privatizar sus predios, pueden dar el usufructo parcelario en garantía para obtener crédito.

En cuanto a los atributos físicos de la tierra, esto es, el rendimiento material de los predios rurales, el mal funcionamiento de los mercados de insumos y de productos y los altos costos de transacción provocan que sean muy pocos los productores que pueden aprovechar óptimamente los atributos de sus superficies.

El acceso asimétrico a la explotación de los recursos, a la utilización de factores de la producción y a canales de comercialización, margina a productores que a pesar de tener buenas tierras, iniciativa y organización para el trabajo, no podrán aprovechar las alternativas legales y las oportunidades comerciales por no disponer, en condiciones óptimas, de insumos para producir ni canales expeditos para distribuir y vender sus productos.

Estas distorsiones en el sistema de precios de los productos agropecuarios modifican, en los hechos, la percepción y disfrute del conjunto de derechos de propiedad. La sola definición de derechos y limitaciones formales no garantizan su eficacia en la explotación material de la tierra. La posibilidad legal, nuevamente insuficiente, dista mucho de la factibilidad material.

Un claro ejemplo de esta distorsión entre las intenciones del legislador y la trascendencia práctica de sus disposiciones es el referente a la capitalización del campo. Se señaló que la inversión pública se incrementaría en el sector y que

fluirían mayores recursos por vía crediticia, en la que se esperaba la participación mayoritaria de la banca comercial. Con el propósito de multiplicar los mecanismos de capitalización se estableció legalmente la posibilidad de que los ejidatarios pudieran asociarse con particulares para crear empresas, e incluso pudieran aportar la superficie ejidal al capital de la sociedad. De igual forma, una vez definidos sus derechos parcelarios, el campesino podía, sin necesidad de privatizar su predio, dar en garantía el usufructo de su parcela para ser acreditado (a esta figura legal se le denomina "anticresis").

Dado que la ley otorga a los ejidatarios modalidades adicionales para capitalizarse, resulta de gran interés analizar la información sobre la cantidad de operaciones y recursos captados por asociación entre inversionistas y ejidatarios o por garantía usufructuaria (anticresis). Para enero de 1997, el Registro Agrario Nacional reportaba que durante los cinco años transcurridos desde la reforma institucional, apenas habían sido registradas once sociedades con aportación de tierra²⁶⁴, de las que sólo una incluye acciones serie "T" (equivalente al capital aportado en tierra o destinado a la adquisición de las mismas)²⁶⁵. Por lo que se refiere a registro de préstamos con garantía sobre el usufructo parcelario, hasta febrero de 1997 no se había registrado ninguno.

A pesar de que oficialmente existe una serie de opciones o alternativas para obtener financiamiento para la actividad productiva agropecuaria sin dejar el régimen ejidal, en la realidad un ejidatario que requiera crédito tendrá que lograr el consentimiento de la asamblea para obtener dominio pleno sobre su parcela (transformarlo al régimen de propiedad privada) y entonces ver si puede acceder a algún crédito otorgado por una institución o acudir a algún prestamista otorgando garantía hipotecaria.

²⁶⁴ La mayoría de estas sociedades son fraccionadoras constituidas por ejidatarios y operan sobre la superficie ejidal comprendida en zonas de expansión urbana.

²⁶⁵ Art. 127, Ley Agraria. Esta sociedad está ubicada en el Valle de San Quintín en Baja California. Comprende 500 has. dedicadas al cultivo de tomate de exportación (entrevista con el Lic. Oscar Fernández Piccolo, Director General de Registro y Asuntos Jurídicos, RAN, septiembre de 1996).

El conjunto de incentivos que determinará la conducta de los individuos son los premios y castigos que realmente pueden ocurrir y no las que configuran de manera abstracta las leyes. Las expectativas de los agentes se desarrollarán exclusivamente en el área determinada por un "conjunto efectivo de opciones"²⁶⁶. Al exponernos los resultados de un trabajo de campo, Luin Goldring se pronuncia en el mismo sentido:

"Encuentro provechoso distinguir entre el paquete oficial y el paquete real de derechos de propiedad en un escenario en particular. Entendiendo que el paquete oficial o *de jure* implica un análisis de la retórica e ideología agrarias, documentación oficial de políticas y programas agrarios, etc. En contraste examinamos el paquete de derechos de propiedad real o *de facto* que implica un análisis de la aplicación real y quizá desigual del paquete oficial dentro y entre las diversas unidades de análisis"²⁶⁷.

La capacidad productiva desigual de los habitantes del medio rural, hace que diversos postulados de la legislación agraria puedan llevarse a la práctica por algunos, pero que no resulten factibles para otros. El poder de negociación se establece con base en el conjunto efectivo de opciones de cada una de las partes. Por ejemplo, al transferir derechos de propiedad sobre la tierra (renta, venta, aparcería), el precio no se determinará, únicamente, conforme a lo que la ley dice que se puede hacer con el predio ni por su riqueza intrínseca, sino con base en las alternativas reales tanto del titular como del comprador potencial. Si el propietario es un campesino sin acceso a crédito o sin posibilidades de comercializar adecuadamente sus productos, el precio de la transferencia se determinará teniendo en consideración que la "alternativa" del vendedor del derecho es no producir u obtener rendimientos de subsistencia.

²⁶⁶ Furubotn, Eirik G. y Svetozár Pejovich, "Los derechos de propiedad y la teoría económica: examen de bibliografía reciente", en *Hacienda Pública Española*, N° 68, 1981, pp. 295-317, p. 296.

²⁶⁷ Goldring, Luin, "The Changing Configuration...", *Op. Cit.*, pp.273-274.

Jon Elster, uno de los analistas que más se ha dedicado al estudio del poder de negociación en la cooperación social, da gran importancia a las alternativas factibles de los individuos como factor decisivo en la negociación:

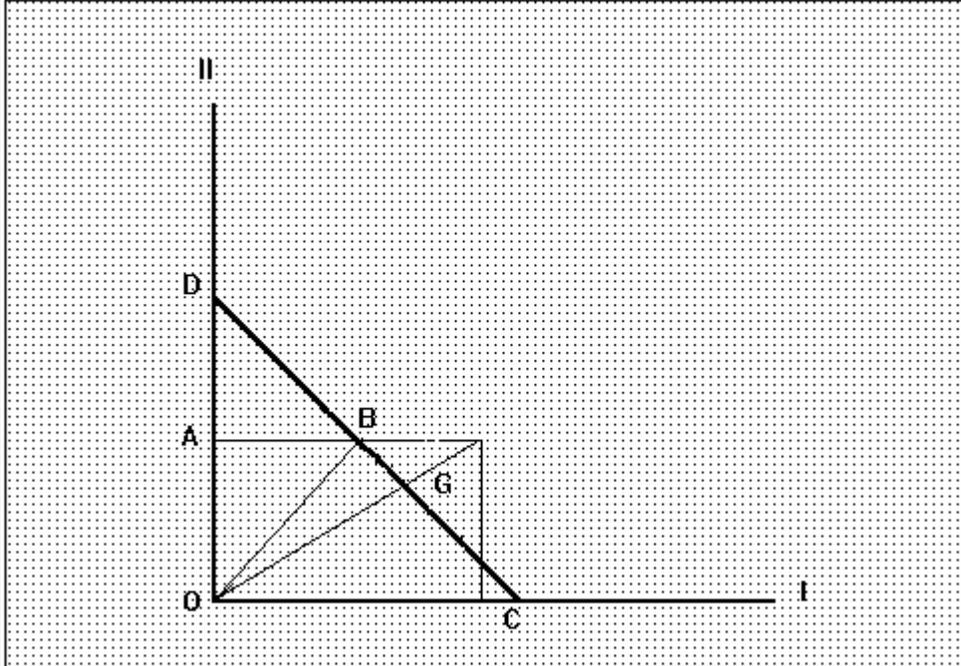
"Los principales factores determinantes de la fuerza negociadora son las preferencias temporales, la aversión a correr riesgos y las opciones internas. Cuanto más impaciente sea una parte, cuanto más reacia sea a correr riesgos y cuanto más baja sea su utilidad de desacuerdo, tanto más débil es su posición negociadora. Estos elementos subjetivos a menudo están en alto grado correlacionados entre sí y con la riqueza objetiva de las partes²⁶⁸.

Al describir la nueva legislación agraria²⁶⁹, se señaló que fue un acierto brindar una amplia gama de opciones para los productores, pues ello proporciona flexibilidad a la actuación y capacidad de respuesta de los sujetos agrarios, permite diversificar riesgos, y mejora la posición negociadora de los individuos. Sin embargo, estas evidencias y consideraciones sobre la inexistencia fáctica de algunas de las alternativas legales restringen la actuación de las personas y generan asimetrías en sus costos de negociación.

²⁶⁸ Elster, Jon, *El cemento de la sociedad: las paradojas del orden social*, Trad. Alberto L. Bixio, Gedisa, 2a. ed., España, 1992, p. 100.

²⁶⁹ Capítulo cuatro.

Negociación con exclusión de alternativas



Esta gráfica ha sido utilizada por Jon Elster para ilustrar la forma en que la pérdida de oportunidades incide en el poder de negociación de las partes. El profesor Elster describe su gráfica de la siguiente forma:

"...representa una partida de negociación simétrica OCD con opciones externas en el origen y la solución en B. Consideremos ahora un truncamiento de la serie factible que excluya las alternativas que están por encima de AB. Si creemos en la independencia de alternativas irrelevantes, la solución en la Partida modificada OABC debería continuar estando en B. El sentido común sugiere que no lo está: el participante I no aceptará que II obtenga el mejor pago posible mientras I tiene que contentarse con algo que está muy por debajo de su máximo. Un dirigente de un sindicato obrero, por ejemplo, nunca podría hacer aceptar a sus mandantes un resultado en que él mismo hubiera tenido que hacer todas las concesiones y la gerencia ninguna. La solución de Kalai y Smorodinsky, que sugiere que el resultado en la partida modificada estará en el punto G, es más plausible"²⁷⁰

²⁷⁰ Jon Elster, op. cit. P.99.

Este modelo puede aplicarse al caso de las alternativas de negociación de los sujetos agrarios. Por ejemplo, en el caso de la capitalización del agro, a pesar de que la ley concede una amplia gama de opciones (OCD), si se sabe que los instrumentos de capitalización de la propiedad ejidal son prácticamente inaccesibles (ADB), el poder de negociación de un ejidatario (en este caso podría ser el sujeto II) se reducirá, en tanto que su posible contraparte (por ejemplo un socio o un prestamista), de saber esta limitación, tendrá una mejor posición para negociar, y en lugar de que el resultado se ubique en la zona media de las opciones legales (B), tenderá a ubicarse en un punto medio de las alternativas viables (G). En el caso de un préstamo, si el prestamista sabe que obtener un crédito para el poseedor de un bien ejidal es poco menos que imposible, estará en posición de exigir una tasa de interés superior a la de mercado. O bien, el ejidatario tendrá que optar por alternativas de capitalización que impliquen que la tierra esté bajo el régimen de propiedad privada. Así, la pretensión legal de hacer posible la capitalización de tierras de propiedad social y brindar nuevas alternativas a sus poseedores resulta poco viable y por ello, irrelevante en las negociaciones cotidianas en el campo.

* Elster, Jon, *El cemento de la sociedad: las paradojas del orden social*, Trad. Alberto L. Bixio, Gedisa, 2a. ed., España, 1992, p. 99.

Los principales efectos de esta asimetría entre sujetos agrarios en el acceso al conjunto de instrumentos para el ejercicio de los derechos de propiedad sobre la tierra son: 1) Depreciación de la tierra y en mayor medida aquella que es poseída por productores de pocos recursos; 2) imposibilidad de los individuos de menores ingresos de acceder al marco institucional y productivo, o bien, si llegan a participar, lo hacen en condiciones de desigualdad; y 3) agudización de la desigualdad existente entre los habitantes del medio rural.

De darse los supuestos de un mercado competitivo se daría una especie de subasta de tierra a la que acudiría una gran cantidad de individuos con capacidad productiva dispuestos a innovar tecnología o mejorar procesos para tener mayores expectativas de ganancias y por lo tanto la posibilidad de ofrecer un mejor precio

por el predio. Si en cambio tenemos un pequeño número de demandantes de tierra que gozan de los instrumentos para su explotación frente a vendedores con capacidad de explotación limitada, el precio de venta tenderá a establecerse en un punto más cercano al valor esperado del vendedor, que de las expectativas de ingreso del comprador. Así, la asimetría predominante entre los agentes agrarios induce la depreciación de los predios destinados al trabajo agropecuario.

La baja rentabilidad del sector, el acceso asimétrico a los insumos (particularmente el capital) y las dificultades de transportación, almacenaje y comercialización, ocasionan que los productores con menos posibilidades de cultivar la tierra rentablemente obtengan menos ingreso por transferir el uso o, en su caso, la propiedad de la tierra. Es decir, la incapacidad de acceder a los recursos y por consiguiente "... la poca rentabilidad que genera la tierra hace aun menor el valor presente de dicha rentabilidad. En tales condiciones, el agricultor está en desventaja respecto a la situación en un mercado de tierras efectivamente competitivo"²⁷¹.

La falta de acceso a las instituciones se refiere al alto porcentaje de la población del medio rural que se encuentra en condiciones de pobreza o de pobreza extrema; que materialmente están imposibilitados de participar en actividades productivas de tipo comercial, y no pueden soportar gasto alguno en la definición y protección de sus derechos agrarios.

80 por ciento de los habitantes del campo son pobres y el 68 por ciento de los mexicanos pobres en condiciones extremas, 2.6 millones de familias, viven en el medio rural. Uno de cada cuatro trabajadores del campo no recibe paga por su desempeño y el 47 por ciento de la fuerza de trabajo agrícola se concentra en actividades de subsistencia²⁷². Para este significativo número de campesinos no existen expectativas de progreso, no tienen acceso a insumos ni pueden colocar sus mercancías a buen precio, en su mayoría sólo

²⁷¹ Escobal, Javier, "Mercado de tierras, rentabilidad y desarrollo agrario", *Op. Cit.*, p. 17.

²⁷² *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1996*, INEGI, México, 1997.

viven de la actividad agropecuaria, carecen de capacitación para el trabajo o, en muchos casos, no poseen tierra.

Los habitantes más pobres del campo difícilmente pueden acceder a instituciones de asistencia y mucho menos al ámbito institucional agrario, pues cualquier gasto, por mínimo que sea, como transportación, asesoría, tarifas por servicios o bien, destinar tiempo y otros recursos a recabar documentos oficiales, impulsar un trámite o acudir a un tribunal, resulta excesivo para su nivel de ingreso.

Estos sujetos agrarios de escasos recursos "... probablemente no estarán en posición de tomar ventaja de algunas de las posibilidades brindadas por un conjunto de derechos que impliquen enfrentar costos, o agentes poderosos podrían monopolizar el acceso a algunos de esos derechos del conjunto de derechos de propiedad existentes"²⁷³. De igual forma, cabría suponer, tendrán serias dificultades para defender eficazmente sus derechos.

Para poder aspirar a políticas de libre mercado debemos reconstruir mercados incompletos y defectuosos, transparentar el sistema de precios y hacer rentable la actividad productiva en el campo. Si ignoramos la desigualdad de origen, la inexistencia de una rentabilidad mínima y el asimétrico poder de negociación entre los agentes del sector, la desigualdad tenderá a perpetuarse y acentuarse.

No podemos esperar que la lógica de mercado funcione sobre los endeblecimientos de un desempeño institucional anómalo y con esa gran distorsión que es la desigualdad. Un estudioso del análisis institucional refiere que "... hay algo más que simples costos de transacción elevados en los países del Tercer Mundo. Lo peor es que el marco institucional que determina la estructura básica de la producción tiende a perpetuar el subdesarrollo"²⁷⁴.

²⁷³ Goldring, Luin, "The Changing Configuration ... *Op. Cit.*, p.274.

²⁷⁴ North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional...* *Op. Cit.*, p. 93.

El acceso diferenciado de los productores a los mercados agropecuarios provoca que se incremente la brecha entre campesinos comerciales y productores medios y en mayor medida entre éstos y los productores de subsistencia.

La ausencia de mercados competitivos, las numerosas distorsiones y la inequidad pueden acentuar la desigualdad y los rezagos sociales, así como agudizar el carácter dual de la economía agropecuaria, donde unos cuantos estarán en condiciones de capitalizar los beneficios y oportunidades que ofrece la economía de mercado y la apertura comercial; mientras la mayoría de los productores quedarán marginados de opciones de desarrollo ante mercados inaccesibles.

EL DILEMA DE LOS MERCADOS AGROPECUARIOS

El mercado se establece entre vendedores, compradores y bienes. Estos tres elementos deben tener características que permitan la competitividad y libertad en las transacciones que se realizan. Así, los individuos no deberán tener restricciones a entrar y salir del mercado, ya sea como vendedores o compradores, aceptando el precio y cantidad producida que determinen las fuerzas de la oferta y la demanda, es decir, deberán tener igual poder de mercado. Los vendedores obtendrán mayores ganancias en la medida en que diferencien e incrementen la calidad de sus productos y servicios, beneficiándose los compradores de esta competencia entre los productores. Por su parte, el tercer elemento, los bienes, deberán tener definidos tanto el contenido como el titular de los derechos de propiedad de que son objeto.

Bajo estas condiciones, los vendedores no pueden manipular el precio, pues no es reducido el número de proveedores (oligopolio), no están coludidos, ni existe sólo un vendedor (monopolio), a su vez, los compradores tienen libertad de elegir los productos y los vendedores con quien negociarán sin tener mayor poder de mercado, toda vez que por su número, la demanda no se encuentra concentrada (monopsonio). De darse una de las anomalías referidas, en los que la

concentración de oferta o demanda permiten incidir en la fijación del precio y cantidad producida, se estará en presencia de una falla de mercado que es preciso corregir.

En el caso del sector agropecuario mexicano, mientras por una parte, los vendedores y compradores potenciales de la tierra y sus productos, en contra de los supuestos competitivos, participan en mercados distorsionados o fragmentados y cuentan con poder de mercado y costos de negociación muy distintos entre sí, por otra, se está realizando la conformación y definición de los derechos de propiedad sobre toda la superficie del territorio nacional²⁷⁵. Esto es, uno de los elementos del mercado está siendo liberado a mayor velocidad que los otros. De esta manera, existe la posibilidad y los incentivos para que los agentes con mayor poder de mercado acumulen el bien máspreciado (tierras más fértiles o más y mejores tierras al interior de los ejidos) o se apropien con facilidad de los excedentes de su explotación.

No se puede separar la suerte de los programas agrarios de las acciones que se apliquen en el ámbito agropecuario, pues de éstas depende el entorno en el que a diario se configuran y consolidan las expectativas patrimoniales de los poseedores de la tierra. Como concluye un estudio reciente, "para alcanzar la eficiencia económica global, el bienestar de un gran segmento de los pobres de México y la estabilidad política, es urgente que la reforma agraria en proceso sea complementada por un amplio espectro de iniciativas que apoyen a los beneficiarios de la reforma agraria a lograr la competitividad en el nuevo contexto

²⁷⁵ Se afirma que es todo el territorio nacional, pues si bien actualmente se define y reordena la propiedad principalmente sobre ejidos, comunidades agrarias (que comprenden más de la mitad del territorio nacional), el resto de las modalidades de propiedad agraria como la pequeña propiedad, se definen y consolidan mediante la conclusión de las controversias de rezago y al terminar con la amenaza permanente del reparto agrario que representaba derechos de propiedad muy vulnerables. De la misma forma, los terrenos nacionales y colonias también están siendo reordenados y regularizados.

económico e institucional antes de que se concluya la titulación y el mercado de venta de tierra sea activado por las reformas"²⁷⁶.

Este no es un estudio de economía agropecuaria. Se trata de una investigación sobre la evolución y transformación de los derechos de propiedad en el campo a raíz de las transformaciones del marco institucional. Sin embargo, el análisis deja en claro que la variable productiva del medio rural y toda la estructura económica del sector agropecuario inciden directamente en la definición y asignación de los derechos de propiedad. Por ello, en las siguientes líneas más que hacer recomendaciones de política agropecuaria, sugerimos líneas de acción que ameritan, cada una, diagnósticos y análisis que determinen su pertinencia y viabilidad.

Se enfatiza la necesidad de articular e instrumentar una política pública integral que establezca mercados competitivos en el campo y devuelva la rentabilidad a la actividad agropecuaria como condiciones indispensables para dar transparencia y equidad al establecimiento de un buen sistema de derechos de propiedad.

Debe combatirse la pobreza, con una política integral que focalice a los sectores más vulnerables, dotándolos de las capacidades básicas, principalmente en materia de alimentación, salud y educación que son los que garantizarán la permanencia de los beneficios en el mediano plazo. Sólo alcanzando un nivel de vida superior al de mera subsistencia puede esperarse el acceso al marco institucional.

Se deben diseñar nuevos programas agropecuarios y fortalecer la instrumentación de los existentes para superar los efectos recesivos de las políticas de ajuste económico. Pero sin perder de vista que la política agropecuaria debe ser compatible con las reformas económicas fundamentales y congruentes con los

²⁷⁶ Janvry, Alain de, Gustavo Gordillo y Elisabeth Sadoulet, *Mexico's Second Agrarian Reform: Household and Community Responses*, Col. Transformation of Rural Mexico, N° 1, Center for U.S.-

desafíos de competitividad y eficiencia que exige la globalización económica. La transformación institucional en el campo es prioritaria. Se deben corregir en breve término las anomalías de su organización económica para hacer frente a los retos productivos. Por ejemplo, se debe tener en cuenta que para el año 2010, la apertura comercial emprendida por el país habrá alcanzado cultivos considerados de alta sensibilidad (maíz y frijol principalmente).

La rentabilidad como piedra de toque de la reactivación económica del agro implica la atención inmediata de áreas como comercialización, costos de transacción (transporte y almacenamiento principalmente) y el mercado de insumos. En la comercialización, quizá uno de los subsectores más conflictivos por la fuerza y capacidad de acción colectiva de los grupos de interés existentes, la autoridad debe permitir que se abran nuevos centros de compra que constituyan auténticas alternativas y presenten real competencia a los intermediarios coludidos de las grandes centrales de abasto, para que los precios puedan reflejar los costos de producción y transacción de los productos.

Cada producto tiene una estrategia óptima de comercialización, y existen numerosos estudios de caso que lo ilustran, que pueden hacer posibles medidas exitosas, determinando y dando seguimiento a la posición y fuerza de negociación de cada uno de los actores. Su instrumentación resultará fundamental, pues existen antecedentes de políticas insuficientes para liberalizar la comercialización agropecuaria²⁷⁷.

La integración de productores con las grandes agroindustrias tiene gran potencial a través de los contratos de abastecimiento que brindan mayor certidumbre a los

Mexican Studies, University of California, San Diego, E.U., 1997, p. 214.

²⁷⁷ Por ejemplo en los años setenta Conafrut, una dependencia pública dedicada al subsector frutícola, decidió constituirse en una compradora alternativa para los productores. Durante dos años los intermediarios vendieron por debajo del precio al que compraban, llevando al fracaso a la política oficial. Hoy, Conafrut ha desaparecido, los comerciantes de las centrales de abasto permanecen ahí.

campesinos²⁷⁸. En el mismo sentido las autoridades del sector agropecuario y comercial deben apoyar y brindar información a aquellos productores con potencial exportador; existen muchos ejemplos en nuestro continente de subsectores con ventajas comparativas que se han posesionado de importantes nichos de mercado a escala internacional por una política firme de promoción y eficiencia, como la fruticultura chilena, la floricultura colombiana que hoy en día rivaliza con Israel y Holanda; o la camaronicultura ecuatoriana que está desplazando al camarón mexicano en el mercado de los Estados Unidos. De estas y muchas otras experiencias exitosas se puede obtener gran aprendizaje.

La inversión pública tiene un papel determinante en la reducción de costos de transacción, a través de su acción en los caminos, la red carretera, la infraestructura de almacenamiento de agua y conservación de productos.

Si la actividad agropecuaria se torna rentable y los campesinos se capitalizan para mejorar su producción o reconvertir sus cultivos, se generarán incentivos para que surjan más proveedores de insumos que mejoren la calidad y precios de sus productos y la eficiencia en el servicio de suministro.

El capital es uno de los principales insumos para impulsar las expectativas de crecimiento y desarrollo tanto de medianos como de grandes productores. Entre los productores medios se encuentran muchos ejidatarios que debido a la cartera vencida respecto de préstamos colectivos solicitados por su ejido no son sujetos de crédito. Cualquier medida viable que busque capitalizar y financiar al campo requiere ser integral, partiendo del saneamiento del sistema financiero del sector rural.

²⁷⁸ Un ejemplo de la extensión de este tipo de asociaciones es el denominado "club del maíz" de Maseca, que comenzó en 1995 con 719 productores con 7,230 has. En 1996 registró a 10 mil agricultores con 80 mil has. y para 1997 se planeaba integrarlo por 19,850 productores con 200 mil has.

La cartera vencida como reflejo de la baja rentabilidad del agro frente al alto costo del capital, debe ser atacada en ambos aspectos, recuperando la rentabilidad del sector y disminuyendo el costo del capital que por lo menos triplica al precio del financiamiento que enfrentan nuestras contrapartes comerciales. Las tasas de interés reales deben ser positivas; pero podrían disminuirse costos de intermediación financiera a través de las uniones de crédito, cajas rurales u otros intermediarios locales que hasta ahora no han sido potencializados ni regulados debidamente. Los problemas de servicios financieros se presentan para todas las formas de tenencia de la tierra y en todos los niveles de producción. Para cubrir estos requerimientos, las autoridades y organismos financieros deben crear y desarrollar instrumentos y programas que brinden a los productores acceso al crédito y aumenten la eficiencia de las funciones de intermediación.

Los diversos actores como las autoridades, los productores y las universidades, deben explorar todas las posibilidades y propuestas para los diversos subsectores agropecuarios. Se requiere un cuidadoso análisis sobre la viabilidad de la bolsa de futuros, que beneficiaría a los productores participantes con certeza en sus ingresos (incluso los contratos de futuros podrían otorgarse como garantía crediticia). Los productores medios necesitan préstamos de largo plazo para la reconversión productiva hacia cultivos de alta rentabilidad, asesoría para el desarrollo de proyectos de inversión viables. Otra propuesta que debe ser evaluada es la posibilidad de que los campesinos puedan ofrecer como garantía para la obtención de crédito las percepciones que recibirán del Procampo durante los próximos 13 años. Así mismo, diversos programas públicos y privados, en México y en otros países, han demostrado que los pequeños productores y campesinos de modestos ingresos se ven muy beneficiados con la obtención de microcréditos para cubrir sus pequeños requerimientos productivos, a la vez que han acreditado un alto grado de cumplimiento en sus compromisos.

Este bosquejo de las diversas propuestas evidencia la complejidad e integridad que deben caracterizar a las políticas agropecuarias. Esta es la única forma de

hacer frente eficazmente a los retos de fortalecer la de por sí estrecha frontera productiva del campo mexicano, y propiciar el uso eficiente de nuestros cada vez más escasos recursos naturales.

La tarea no es sencilla, implica la coordinación de esfuerzos de los diversos agentes, públicos y privados, del ámbito rural. Es un desafío para el diseño e instrumentación de las políticas públicas. Uno de los aspectos fundamentales en la concepción de los problemas y la articulación de las soluciones es la consideración de que se parte de condiciones de pobreza y desigualdad entre la población objetivo.

El diseño de políticas y programas de acción requiere estudios de diagnóstico que presenten una visión actual y clara, apoyados por evidencia empírica y enriquecidas con el trabajo de campo y la participación de individuos con experiencia e involucrados en el área de que se trate.

Un problema tan complejo como es el agro mexicano requiere de atención integral en el diseño de las soluciones. La política pública agropecuaria debe combinar los propósitos de corto plazo en las diversas áreas y subsectores del ámbito rural, con la visión de largo plazo y la integridad del panorama rural, insertando las particularidades de la atención a casos concretos en el sistema de reformas.

La instrumentación de estas políticas de desarrollo agropecuario es una fase crucial para el logro de las metas planteadas. En el proceso de ejecución se pueden retroalimentar los programas, ajustar objetivos, adecuar la aplicación a las características específicas de las diversas realidades del medio rural. También significa un riesgo para la eficacia de las políticas y la posibilidad de que, tras una vigilancia deficiente de la instrumentación, los propósitos y los medios se distorsionen, trastocando el resultado esperado.

La ejecución de los programas tiene como principal reto la administración del cambio, entendido como una estrategia de factibilidad tanto en el grado e intensidad en que deben aplicarse las reformas en cada etapa de la instrumentación, como en la necesidad de anticipar las posibles resistencias e inercias que enfrentará el desarrollo de la política para el logro de los propósitos trazados.

Ya se señaló²⁷⁹ que las condiciones macroeconómicas de las que partió la reforma cambiaron diametralmente tras la crisis de 1994 - 1995, impactando profundamente al sistema financiero, que se había contemplado como uno de los pilares de las políticas de capitalización del sector rural y reduciendo la capacidad de respuesta de las autoridades gubernamentales que durante 1995 enfrentaron limitaciones presupuestales considerables.

Esta variación en las condiciones socioeconómicas tiene, entre otras, tres importantes repercusiones en la instrumentación de la política agropecuaria. En primer lugar, la emergencia económica desatada afectó la percepción de los diversos actores gubernamentales sobre la importancia relativa del problema del agro ante nuevas prioridades en la agenda. Se presentaron ajustes en la concepción de los programas y en su proceso de instrumentación, modificando tiempo estimado de ejecución. Una presión que siempre recibe la aplicación de una política, es que en el transcurso de la instrumentación se modifica el apoyo al programa en relación "... con la capacidad económica de los grupos objetivo y con su importancia relativa en el contexto económico total"²⁸⁰.

La transformación de las prácticas no competitivas en los mercados agropecuarios, requerirá mucho más que una simple inducción normativa, o al contrario, una desregulación. Existen intereses creados que a lo largo de ocho

²⁷⁹ Capítulo cuatro.

²⁸⁰ Sabatier, Paul A. y Daniel A. Mazmanian, "La implementación de la política pública: un marco de análisis", en *La implementación de las políticas*, con estudio introductorio y edición de Luis F. Aguilar Villanueva, Miguel Ángel Porrúa, editor, México, 1993, pp. 323-372, pp. 347-348.

décadas se han beneficiado de un entorno ineficiente que ha contribuido a la descapitalización y estancamiento de la mayoría de los productores del campo. Estos grupos tienen gran capacidad de acción colectiva, influencia política e importantes recursos para dar resistencia a la liberalización económica y la creación de mecanismos competitivos que sin duda reducirían sus ingresos monopolísticos. Si el gobierno no es capaz de persuadir a los diversos actores sociales de los beneficios reales y potenciales de promover la apertura y eficiencia de la producción en el campo, así como conformar una coalición de apoyo a la reforma entre los actores que se han incorporado con éxito y productividad al nuevo marco de oportunidades, la reforma del agro sucumbirá ante esta resistencia muy bien articulada.

En esta construcción, consolidación y vigilancia de los mercados, el gobierno debe actuar decididamente en la aplicación de la legislación que establece las condiciones de sana competencia económica, y supervisar que los procesos de desincorporación de monopolios gubernamentales no se conviertan en monopolios privados, sino que se privaticen con una lógica de mercado (no sólo de mayor captación de recursos para el Estado). En toda esta actividad se requiere la conducción informada y atenta de la autoridad sin permitir que se dé contubernio doloso (corrupción) o por omisión (negligencia, desconocimiento o inercia burocráticas). Revisar y replantear los procesos de transición resultará determinante en el rumbo de las reformas emprendidas.

Esta visión panorámica del problema agropecuario nos demuestra que de poco sirve buscar un mercado competitivo de derechos de propiedad sobre la tierra, mientras la posibilidad de hacerla producir y el propio mercado de productos se enfrenten a tan graves anomalías. La modernización del campo no puede ser parcial, esporádica ni difusa en sus esfuerzos.

Descuidar lo agropecuario haría nugatorio el ambicioso programa agrario que está en marcha y provocaría que las expectativas de claridad y equidad en la delimitación, asignación y protección de los derechos de propiedad tuvieran graves vicios de origen.

A N E X O

TENDENCIAS EN EL CAMPO A TRAVÉS DE LAS INSCRIPCIONES EN EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL

TENDENCIAS EN EL CAMPO A TRAVÉS DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL²⁸¹

El Registro Agrario Nacional (RAN) es un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria con autonomía técnica que tiene "... a su cargo el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivada de la aplicación de la Ley Agraria".²⁸²

Su función es de gran trascendencia en la disminución de la incertidumbre en el medio rural. No sólo tiene como desafío su tradicional función de registrar y dar constancia de la creación, modificación o extinción de derechos agrarios y de los diversos actos de los núcleos de población como la inscripción de reglamentos y actas de asamblea. Además, debe canalizar eficientemente la demanda de servicios derivados del nuevo marco legal del agro, debe inscribir y vigilar el desempeño de las sociedades por acciones en posesión y explotación de terrenos, y debe asentar las constancias de las transferencias de tierra.

El RAN participa en la tarea de regularizar la posesión de terrenos ejidales, certificando la delimitación que se haga en los núcleos de población sobre las parcelas de cada ejidatario, los terrenos de uso común, así como de los solares en zona de urbanización. Esta apremiante labor que realiza junto con la Procuraduría Agraria y el INEGI está estructurada a través del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, Procede de cuyo avance y problemática ya nos ocupamos.

En este anexo se analizarán los indicadores estadísticos que presentan los servicios del RAN a cinco años de la reforma del artículo 27 constitucional. El estudio de estas cifras es de gran importancia pues a través de las transacciones registradas se puede aproximar la respuesta de los agentes del agro a los

²⁸¹ El autor agradece al Registro Agrario Nacional, y en particular a su Dirección General de Registro, que facilitó la información estadística que aquí se analiza.

²⁸²Art. 1° del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional

incentivos planteados por la reforma legal y en la medida en que corresponden a las intenciones del cambio institucional.

Las cifras sobre los servicios que presta el RAN dan un panorama cuantitativo sobre la respuesta de los productores del campo ante el cambio institucional y ante el nuevo marco de incentivos.

Actuaciones e inscripciones realizados en el Registro entre 1985 y 1995.

N°	INSCRIPCIONES	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	TOTALES
1	Sucesores	3500	4250	4250	9000	19068	83217	739091	176566	76025	17041	25098	1157106
2	Traslado de derechos	2250	1000	1500	1500	1419	3929	3605	1244	3752	4338	2913	27450
3	Cert. de inafect. agrícola	13205	31561	33496	106215	56695	86592	270267	106471	91776	0	0	796278
4	Cert. de inafect. ganadera	4427	8018	11360	2737	3206	1932	3058	6489	6	0	0	41233
5	Cert. de inafect. agropecuaria	9	364	1462	548	43	703	382	511	1103	0	0	5125
6	Traslado de dominio	134	234	436	556	7	338	351	60	33	53	42	2244
7	Título de colonias	900	1953	3026	2482	651	290	339	39	15558	12273	0	37511
8	Títulos de terrenos nacionales	0	172	2955	6404	4586	8758	27027	80755	125073	139762	220	395712
9	Presuntas pequeñas prop.	3137	275	552	490	604	297	180	58	0	0	0	5593
10	Cambio de calidad de tierra	11	26	58	45	48	33	15	1	6	1	0	244
11	Reducción de superficie	0	0	0	0	3	8	1	0	0	0	0	12
12	Avisos del Reg.Pub. de la Prop.	676	414	198	75	1510	135	108	34	0	0	0	3150
13	Cert. de der. agrarios	24100	425552	365703	113580	95744	113770	84082	94303	43799	6636	0	1367269
14	Cert. miembros de comunidad	9540	19768	19773	4446	4967	3367	1472	0	0	0	0	63333
15	Cancel. de cert. de der. agrarios	44356	2606	9732	57966	87299	193708	305059	53735	25877	99184	45655	925177
16	Constancias de comunero	0	0	151	4348	3413	448	0	0	0	0	0	8360
17	Resoluciones CAM: nulidades	26	7	19	26	14	43	39	13	10	30	55	282
18	Res. CAM: posesión de parcela	38	10	24	43	235	330	265	71	5	21	45	1087
19	Res. y decretos pres. de reparto	816	520	724	968	704	380	629	261	491	1070	73	6636
20	Res. CAM: privaciones	4259	3816	1223	603	6095	6845	2434	1853	894	5851	6974	40847
21	Res. CCA: inconformidades	28	3	12	26	9	9	54	116	188	708	373	1526
22	Declaratorias terr. nacionales	22	25	308	713	0	0	0	0	418	887	24	2397
23	Sentencias judiciales	100	28	49	74	32	98	104	68	126	2241	1546	4466
24	Constancias de derechos agr.	15000	2500	5500	7900	5098	4874	5000	4797	5098	6035	3817	65619
25	Integración carpetas básicas	3483	8613	5861	11356	4982	3936	5484	1361	550	2323	388	48337
26	Audiencias	20750	7750	11250	18542	22528	13108	11000	14974	38356	30914	21837	211009
27	Información al público	10218	3634	6644	10271	11264	6534	8000	12230	27793	21287	16071	133946
28	Copias certificadas de protocolo	15000	2500	5500	9736	3658	5068	7000	6136	8137	26115	5919	94769
29	Padrón de ejidatarios	5200	247	754	1081	392	527	500	291	255	457	139	9843
30	Oficios informativos	1894	165	748	1424	267	504	400	1368	6717	7571	23230	44288
31	Planos certificados	364	12	194	216	0	21	80	208	740	290	36	2161
32	Confronta de antecedentes	45000	7500	16500	21656	0	0	0	0	48236	224271	232449	595612
33	Superficie (hectáreas)	8638567	23800337	10258510	14794137	16593732	9443608	12926396	2755416	1189845	2575327	87794	103063669
34	Beneficiados	233570	516924	422019	536728	385563	235525	291996	89011	56168	65047	24589	2857140

FUENTE: cuadro proporcionado por la Dirección General de Registro del RAN.

Esto permite observar la evolución de los diversos trámites antes y después de las reformas de 1992²⁸³. Para exponer el análisis de la evidencia cuantitativa del cuadro se parte de la siguiente clasificación:

- A). Acciones de información.
- B). Definición de derechos de propiedad.
- C). Seguridad jurídica.

Acciones de información

El cambio jurídico-institucional de 1992 significó la profunda transformación de los incentivos y expectativas de los diversos actores del agro en México. La reforma constitucional de enero de 1992 y la elaboración de la Ley Agraria de febrero del mismo año, revolucionaron el sistema de derechos y de alternativas legales. Los productores y los titulares de derechos agrarios buscaron información para actuar con mayores niveles de certeza en el nuevo marco para las relaciones en el campo.

El incremento en la demanda de tres servicios del RAN, audiencias públicas, atención al público y oficios informativos, ilustra la forma en que los campesinos se volcaron para conocer los alcances de la reforma, las posibilidades que les ofrecía, así como la situación jurídica y de registro en que se encontraban sus posesiones y derechos.

Las audiencias públicas se refieren a los campesinos que individualmente o en grupo acuden a las oficinas del Registro, siendo atendidos por el personal que da atención directa a los usuarios. La información al público se da en la recepción del Registro o en los módulos de información, en donde se atiende y orienta a los usuarios sobre los trámites que deben realizar o las áreas del RAN a las que se deben dirigir para ser atendidos en sus inquietudes específicas. Los oficios

²⁸³ En lo subsecuente al referirnos a datos contenidos en este cuadro lo haremos señalando el número de la primera columna a la izquierda, así por ejemplo, los planos certificados serán (31).

informativos son las comunicaciones escritas que suscriben las diversas áreas del RAN para contestar inquietudes planteadas por los usuarios, sea sobre el estado en que se encuentra algún trámite, los procedimientos para la obtención de alguna constancia o inscripción, y, en general, cualquier orientación o información solicitados.

Estos tres servicios experimentaron a partir de 1992 un incremento considerable (ver gráfica). Por ejemplo, tomando como base de comparación 1991, el incremento anual promedio tanto de audiencias públicas como de información al público fue de 141 por ciento. Llama poderosamente la atención el incremento en los oficios informativos, pues su número aumentó en el periodo 91-95, 2,330 por ciento anual promedio con respecto a los oficios emitidos en 1991. En 1995 se emitió 52 por ciento (23,230) del total de oficios que se giraron en toda la década (44,288).

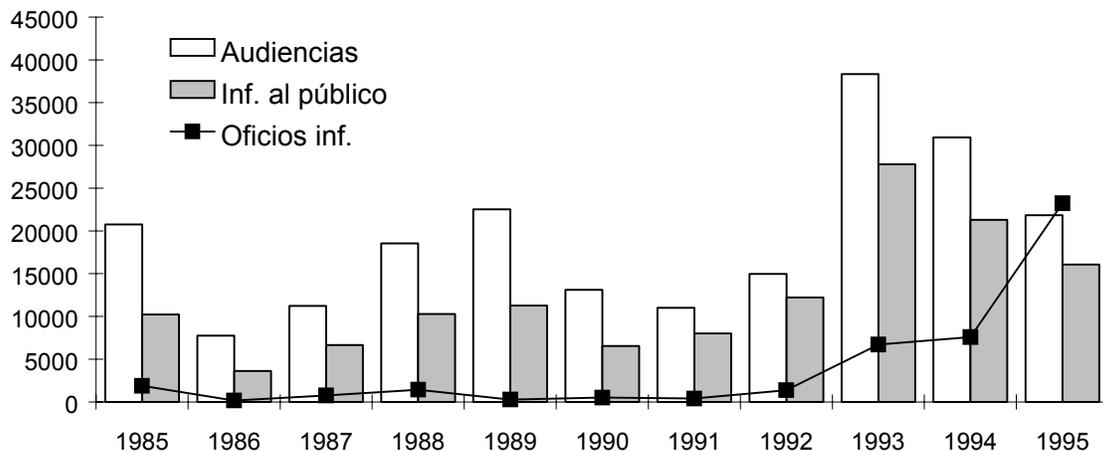
Analizando en detalle la demanda de estos servicios informativos se obtienen algunas inferencias interesantes. En primer lugar, en las tres actividades señaladas se observa un patrón similar, con un incremento en 1989, que probablemente se relacione con el cambio de administración y los programas emprendidos para la modernización del campo. Los servicios con mayor incremento entre 1988-1989 fueron las audiencias y la información al público, es decir, las instalaciones del RAN recibieron a un mayor número de campesinos que manifestaban sus inquietudes y dudas respecto a las nuevas directrices agrarias. Sin embargo, los oficios informativos que se refieren generalmente a trámites concretos iniciados y seguidos ante el RAN, disminuyeron entre 1988-1989.

Lo anterior significa que en 1988 y 1989 los usuarios del registro acudieron más con el propósito de obtener información en general, que para indagar el estado concreto de algún trámite o la situación registral de algún predio. En cambio entre 1989 y 1991 la actividad de información del RAN fue menos solicitada, experimentando un incremento al darse la reforma constitucional y legal en 1992,

alcanzando el mayor número de audiencias y servicios de información al público durante 1993.

Mientras que a partir de 1994 el número de audiencias e información al público ha ido disminuyendo (aunque se mantienen en un número muy por encima del promedio de la década), la emisión de oficios informativos no ha dejado de crecer (de hecho como se ha señalado, durante 1995 se dio 52% del total de oficios emitidos durante toda la década) lo que lleva a deducir que durante los primeros dos años de la reforma se intensificó la demanda de información sobre las nuevas directrices y posibilidades entrañadas en la nueva legislación, y a partir de entonces se han iniciado trámites para regularizar, ordenar, actualizar o transferir la posesión de predios rurales, por ello se aprecia un crecimiento en las comunicaciones escritas sobre el avance o estado de expedientes en particular, mientras la solicitud de información genérica va reduciéndose paulatinamente.

Evolución de las principales actividades informativas del RAN



Elaborado con información de la Dirección General de Registro, RAN.

Definición de derechos de propiedad

En las estadísticas de los servicios prestados por el RAN se puede observar y ponderar los registros que representan definición de derechos en controversia. Por una parte, se presentan actos de registro derivados de la controversia por derechos de propiedad, generalmente entre particulares (como el registro de sentencias y resoluciones de autoridades agrarias), y por otra, la definición, ordenamiento y titulación de derechos y superficies en favor del Estado, como es la declaración de terrenos nacionales.

Como se describió en el diagnóstico del campo (segundo capítulo), una de las principales fuentes de incertidumbre para los productores del campo, era que sus derechos no estaban claramente definidos. Tanto los ejidatarios y comuneros, que no eran propietarios, sino sólo usufructuarios de la tierra que cultivaban, como los pequeños propietarios, siempre amenazados por la acción expropiatoria del Estado, padecían de una inseguridad jurídica permanente.

La resolución de los expedientes iniciados bajo la vigencia de la Ley Federal de la Reforma Agraria que no habían sido concluidos en febrero de 1992 corresponde a los tribunales agrarios. En primer lugar, existen los llamados expedientes de "Rezago agrario" que se refiere tanto a las acciones de reparto (dotación, ampliación y creación de nuevo centro de población ejidal), que son resueltos por el Tribunal Superior Agrario (TSA), así como las solicitudes de restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, entre otros, que son competencia de los tribunales unitarios agrarios. Por lo que se refiere al resto de las controversias y acciones que encuentran sustento en la nueva Ley Agraria (LA) antes competencia de autoridades administrativas (comisiones agrarias mixtas, Cuerpo Consultivo Agrario, gobernadores, la SRA) son competencia de los tribunales unitarios.

Como se analizó en el segundo capítulo, las controversias por la posesión de la tierra tenían resolución lenta y sumamente incierta, por ello el abatimiento del rezago debe considerarse una acción fundamental para la definición de los

derechos en el campo. Para junio de 1996, el Tribunal Superior Agrario (TSA), había examinado y resuelto 91% de los expedientes que le habían sido turnados por el Cuerpo Consultivo Agrario. En marzo de ese mismo año se reportaba que los tribunales unitarios agrarios tenían un avance de 97% en la resolución de los 11,094 expedientes de rezago²⁸⁴.

El avance en la resolución de expedientes agrarios se percibe en las inscripciones realizadas ante el RAN. Muchos de estos trámites o controversias, así como los procedimientos relacionados con el reparto agrario iniciados antes de la reforma constitucional, experimentaron un incremento en su desahogo, pues los tribunales o las autoridades agrarias se abocaron a resolver los expedientes, e incluso, en algunos tribunales el rezago ha sido totalmente concluido.

Por ejemplo, en lo que se refiere a resoluciones de reparto como dotación, ampliación y creación de nuevos centros de población ejidal que hasta febrero de 1992 correspondía al Presidente de la República, se puede observar (ver gráfica) que en el año de 1992, el año de la reforma, se inscribió el menor número de resoluciones de la década, lo que es comprensible en virtud de que hasta el 21 de febrero de ese año las resoluciones correspondían al Presidente de la República, y no fue si no hasta julio de ese mismo año que el TSA, nueva entidad encargada de estos expedientes dotatorios, inició sus actividades jurisdiccionales.

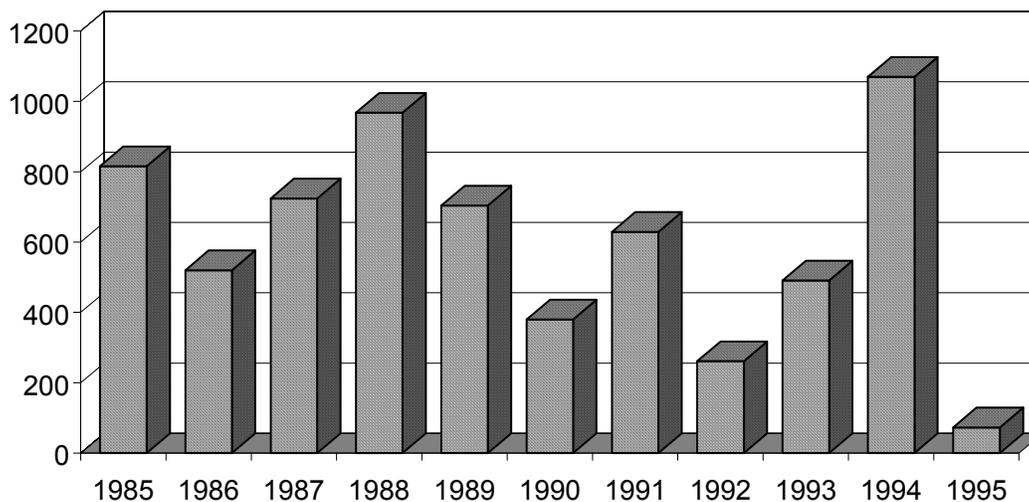
En 1993 el número de inscripciones de resoluciones de expedientes de reparto aumentó a 491; pero fue hasta 1994 que se inscribieron el mayor número de resoluciones dotatorias en la década: 1070. Este marcado incremento se debe a que muchas expedientes de reparto agrario (dotaciones, ampliaciones y creación de nuevos centros de población) cuya conclusión no había sido planteada por el Consejo Consultivo Agrario al Presidente de la República fueron resueltos por el TSA en sus primeros meses de gestión.

²⁸⁴ Información proporcionada por la Dirección de Estadística de la Secretaría de Acuerdos del Tribunal Superior Agrario.

Una posible explicación para la diferencia entre el número de resoluciones inscritas en 1993 y 1994 es que durante 1993 se interpusieron y tramitaron amparos en contra de las resoluciones del TSA, y fue hasta el año siguiente en que se inscribieron. El que, en contraste con 1994, en 1995 se haya inscrito el menor número de resoluciones a expedientes de dotación (75), es síntoma de que se está por concluir el rezago agrario en la resolución de asuntos de reparto de tierra.

Para enero de 1996 de las 4,052 resoluciones que en materia dotatoria había emitido el Tribunal Superior Agrario (TSA), 2,013 (49.68%) fueron en sentido positivo a los solicitantes, otorgándose 1.644 millones de ha. a 100,093 beneficiarios y casi 151 millones de metros cúbicos por concepto de dotación y accesiones de agua²⁸⁵.

Inscripción de resoluciones de reparto agrario



Elaborado con información de la Dirección General del Registro, RAN.

²⁸⁵ *Ibidem*.

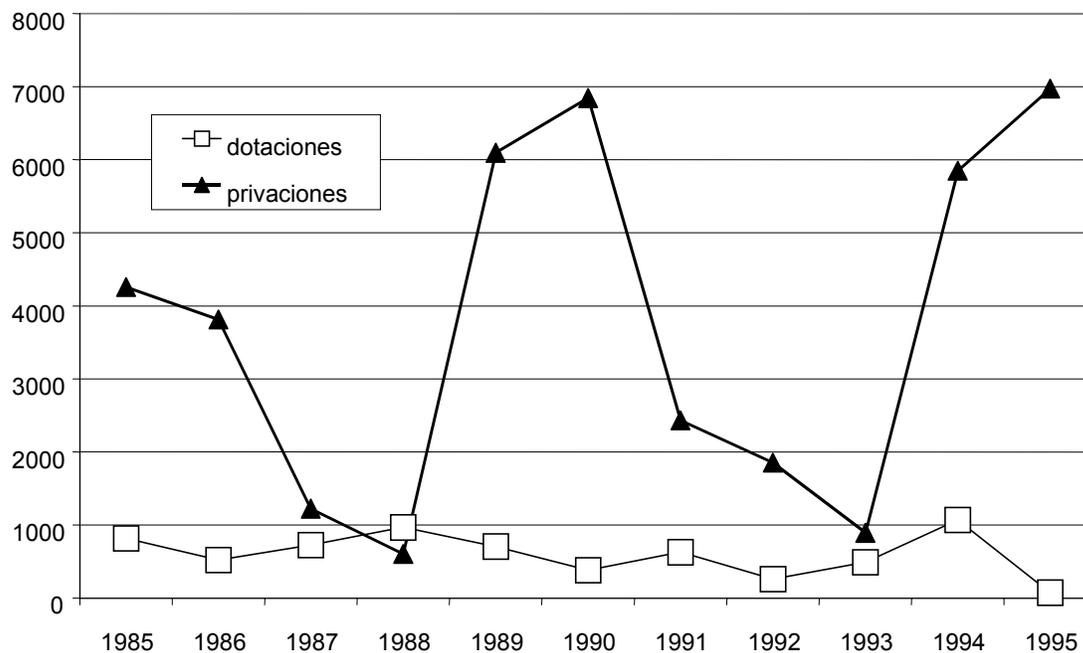
De la misma forma requiere especial mención lo referente a las privaciones de derechos agrarios. Este proceso, que es un indicador de la presión demográfica sobre la tierra, pues se deriva de la denuncia, generalmente por la asamblea del propio núcleo de población, sobre infracciones cometidas por el titular de los derechos agrarios²⁸⁶ y tiene como finalidad que al ejidatario inculcado le sean retirados sus derechos sobre la parcela, así como sobre las tierras de uso común, a efecto de que dichos derechos le sean transferidos a sus sucesores, al núcleo de población o bien adjudicados a algún otro campesino con capacidad jurídica para recibir tierras. Ya se ha referido que esta era una de las razones por las que los ejidos y comunidades, e incluso las familias, solían dividirse y confrontarse.

Este tipo de controversias constituye el mayor número de casos turnados por las comisiones agrarias mixtas a los tribunales unitarios agrarios²⁸⁷. Una evidencia que sobre el particular ofrecen las estadísticas del RAN es que la privación de derechos agrarios, es uno de los pocos asuntos referente al rezago agrario, que para 1995 aún presentaba tendencia positiva. Es decir, mientras expedientes como los de dotación, inconformidades o certificados de inafectabilidad van en descenso, las resoluciones sobre privaciones de derechos agrarios aumentaron entre los años de 1994 y 1995.

²⁸⁶Las causales de privación estaban contenidas en el art. 85 de la LFRA. La más frecuente en la práctica era que el campesino o su familia no cultivara la tierra por dos años o bien la destinara a fines ilícitos. Como hemos referido casi en 60% de los ejidos se daba un uso a la tierra en contravención a la ley por lo que el ejidatario tenía sobre él, en todo momento, la espada de Damócles. Todo dependía de la asamblea.

²⁸⁷García Ramírez, Sergio, *Elementos de Derecho Procesal Agrario*, Porrúa, México, 1993, p. 222.

Registro de resoluciones asuntos de rezago agrario (privaciones de derechos y dotaciones)



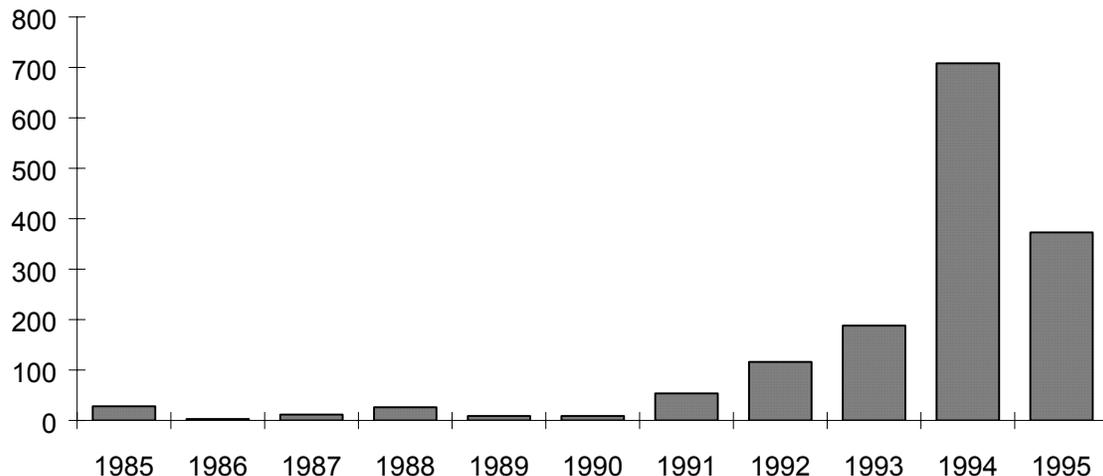
Elaborado con información de la Dirección General del Registro, RAN.

Otros de los expedientes de rezago agrario, aunque poco significativos cuantitativamente, son las resoluciones sobre conflictos por la posesión de parcelas, así como las resoluciones sobre nulidad de actos y documentos. El trámite de la nulidad era uno de los instrumentos del campesino para impugnar ante un juzgador (en este caso una autoridad administrativa) un acto que contravenía a la ley como podrían ser fraccionamientos o certificados de inafectabilidad realizados sin las formalidades o en los términos de ley. Las controversias que se han resuelto son poco numerosas y las que se han presentado a partir de 1992 se dirimen ante los tribunales agrarios.

Resulta relevante observar el rubro de las resoluciones sobre inconformidades (gráfica siguiente). Este recurso de inconformidad procedía en los asuntos de privación de derechos agrarios en caso de que el campesino perjudicado no

estuviere de acuerdo con la resolución de la Comisión Agraria Mixta. El recurso debía presentarse ante el Cuerpo Consultivo Agrario. Lo que llama la atención es que hasta antes de las reformas de 1992, no se habían inscrito más de 54 resoluciones al año; sin embargo, una vez que los tribunales agrarios se abocaron a desahogar los recursos de inconformidad pendientes de resolución, la cifra comenzó a incrementarse llegando en 1994 a 708 (46.4% de toda la década), lo que nos hace pensar que muchos de esos recursos estaban más que pendientes, archivados indefinidamente en las instancias agrarias, generando altos costos e incertidumbre entre los sujetos que tenían pendiente la definición de sus derechos.

Expedientes de inconformidad resueltos



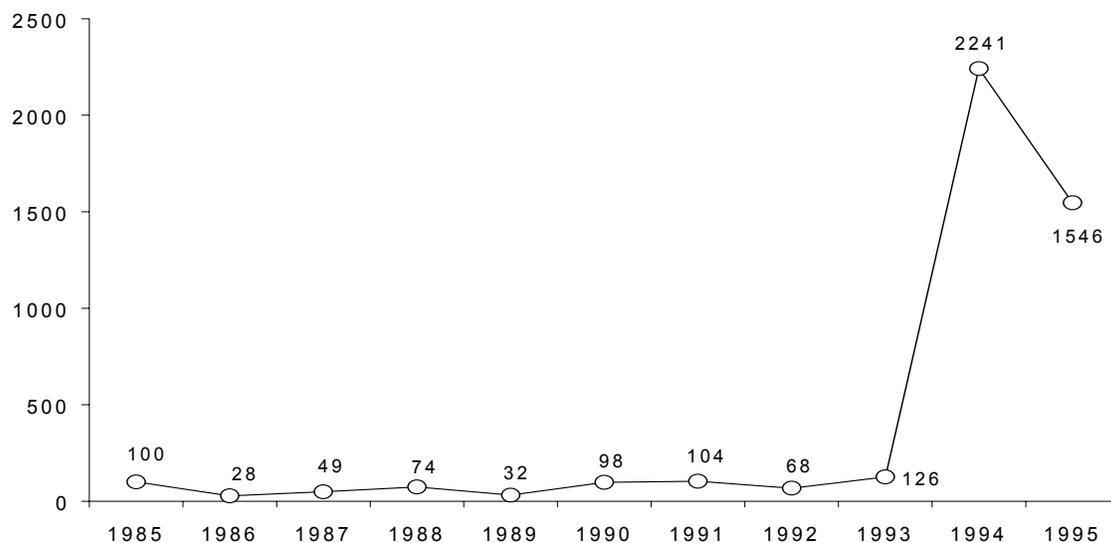
Elaborado con información de la Dirección General del Registro, RAN.

Como último aspecto por comentar sobre la tramitación de expedientes iniciados en los términos de la legislación anterior, debe hacerse mención de aquellos expedientes, que al ser concluido el reparto agrario, han perdido su razón de ser. Tal es el caso de la tramitación de presuntas pequeñas propiedades, así como de certificados de inafectabilidad, que antes constituían documentos imprescindibles para que los pequeños propietarios constituyeran sus derechos y los ampararan de la acción expropiatoria de la reforma agraria.

Sin embargo, todavía se observa registro de estos documentos durante 1992 y 1993. Esto obedece a que en 1992 estaban pendientes numerosos procedimientos dotatorios en los que la acreditación de la inafectabilidad de la propiedad amenazada resultaba fundamental, por lo que los certificados tramitados antes de las solicitudes de afectación representaban un factor determinante para los pequeños propietarios. Por último, la actual legislación sigue dando validez a los certificados de inafectabilidad como prueba que demuestre la calidad y extensión de las propiedades.

Es elocuente la forma en que se ha incrementado el número de sentencias inscritas ante el RAN (ver siguiente). Las sentencias son un acto del juzgador que resuelve la controversia que le ha sido planteada en juicio, constituyendo, delimitando o definiendo la titularidad de un derecho en disputa. Las resoluciones se inscriben para acreditar que un juez reconoció un determinado derecho, la sentencia misma es una prueba plena en caso de controversia posterior.

Inscripción de resoluciones judiciales en el RAN



Elaborado con información de la Dirección General del Registro, RAN.

No es difícil explicar el porqué del incremento de 126 a 2,241 sentencias de 1993 a 1994. Antes de 1992 no existían tribunales agrarios por lo que las únicas resoluciones "judiciales" (esto es, las emitidas por un órgano jurisdiccional) que se inscribían en el RAN eran las sentencias de amparo tramitados ante los juzgados y tribunales del Poder Judicial Federal. Lamentablemente el alto grado de tecnificación que requiere el amparo margina a muchos quejosos de que los jueces federales estudien el fondo de su caso. Por ejemplo en los últimos cinco años, de los 515 amparos indirectos resueltos en materia agraria por los juzgados de distrito, sólo se concedieron 63 y negaron 32, mientras que 415 (80.6%) fueron *sobreseídos*²⁸⁸, esto es, que el juez no entró al fondo del caso porque no se cumplió alguno de los requisitos para su procedencia (lo que constituye un serio problema de acceso a la justicia).

Durante 1992 el número de sentencias inscritas fue incluso menor que el de 1991, mientras que en 1993 se percibe un incremento poco significativo. Esto se debe muy probablemente a que los tribunales unitarios comenzaron a operar el 1° de julio de 1992 y sería hasta después de que los individuos conocieron el nuevo marco jurídico cuando comenzaron a presentar sus demandas. La atención a expedientes iniciados antes de la reforma y a las nuevas demandas se dio durante 1993, y es hasta 1994 que las sentencias comienzan a inscribirse. La Dirección General de Registro y Asuntos Jurídicos del RAN, estimaba en octubre de 1996, que durante ese año se habían inscrito aproximadamente 8,000 sentencias²⁸⁹.

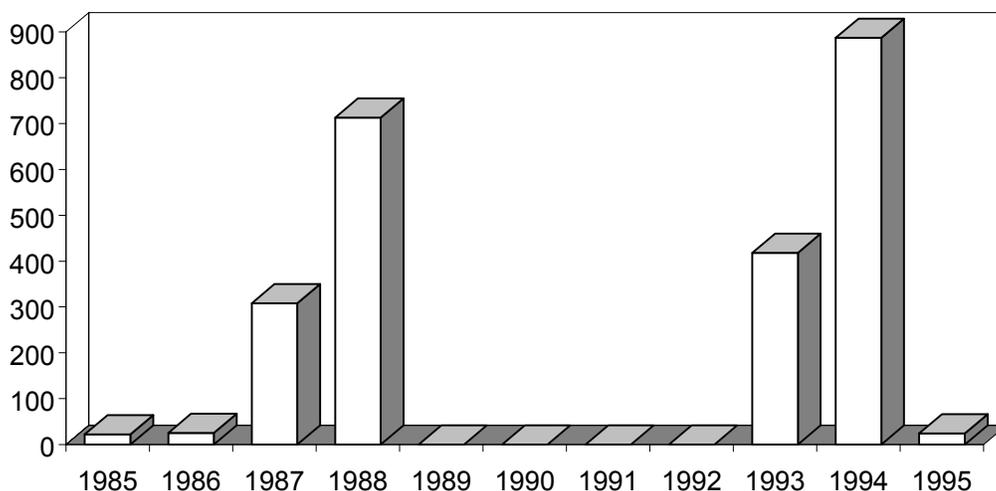
Cabe señalar que no todas las sentencias que emiten los tribunales agrarios deben inscribirse; sólo lo necesitan aquellas que contengan la constitución, modificación o extinción de un derecho que tenga que hacerse valer ante terceros (por ello requiere la publicidad y certeza que le confiere la inscripción en el RAN).

²⁸⁸Secretaría de acuerdos, TSA, corte a 30 de junio de 1996.

²⁸⁹ Entrevista con el Director General de Registro y Asuntos Jurídicos del RAN, Lic. Oscar Fernández Piccolo, octubre de 1996.

Para concluir este apartado sobre la definición de derechos, se expondrá lo referente a la inscripción de declaraciones de terrenos nacionales. Son terrenos nacionales de acuerdo a la Ley Agraria los terrenos baldíos deslindados y medidos, así como aquellos que "recobre la nación por virtud de nulidad de títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado" (art. 158). De acuerdo con las cifras disponibles, a partir de 1992 (entre 1989 y 1992 no se hizo declaración de terrenos nacionales) se han incrementado las inscripciones y se han intensificado las tareas de investigación, deslinde y declaración de terrenos nacionales. Durante el periodo 1989-1994 se reportó la realización de dichos trabajos en una superficie de 2.66 millones de ha²⁹⁰.

Declaratorias de terrenos nacionales



Elaborado con información de la Dirección General del Registro, RAN.

Ya en el segundo capítulo de este estudio señalamos que el patrón que seguía la declaración de terrenos nacionales, parecía estar asociado al calendario electoral, pues se puede alimentar una relación clientelista al concesionar a productores rurales la explotación de la superficie de los terrenos, con lo que se beneficia a los denominados "nacionaleros" con esa transferencia de derechos de usufructo.

²⁹⁰ Informe de labores 1993-1994, Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1994, p.12.

Las autoridades señalan que la causa del incremento de registros en 1993 y 1994 es que, ante el reajuste y regulación de los derechos de propiedad, el propio gobierno mexicano está "poniendo orden" en sus posesiones. Su disminución para 1995 se debe al avance en el rezago de inscripción de declaratorias y los progresos en la investigación y deslinde de superficies en estudio. Se prevé que las resoluciones de terrenos nacionales irán disminuyendo conforme se agoten las superficies susceptibles de investigación y se determinen límites entre los terrenos nacionales y sus colindancias con diversas formas de tenencia de la tierra que están en proceso de reordenación.

Seguridad jurídica

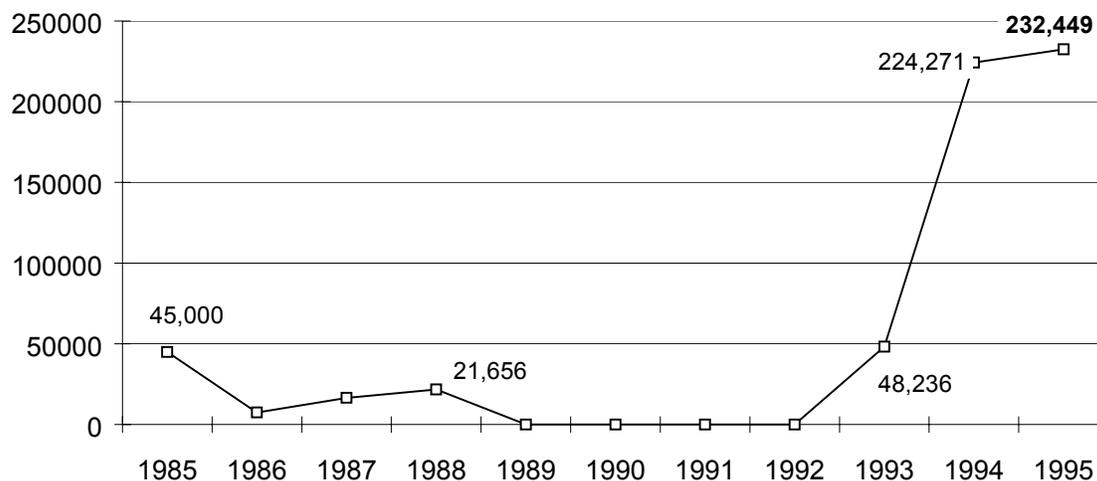
Brindar seguridad jurídica a los productores del campo es la misión que engloba a todas las atribuciones y facultades del RAN. Cuando el campesino recibe información fidedigna de la situación jurídica de sus posesiones, cuando constata que sus derechos y transferencias han sido inscritos obtiene mayor certidumbre (y por ende menos costos) en sus transacciones e intercambios.

La emisión de constancias, certificados y títulos, son valiosas fuentes de seguridad documental para los posesionarios de la tierra. En el cuadro de actuaciones e inscripciones en el RAN (presentado al inicio de este anexo) se aprecia cómo han ido desahogándose las certificaciones pendientes. Por ejemplo, el rezago en la emisión de certificados de inafectabilidad (3, 4 y 5) concluyó en 1993; en el mismo sentido, la titulación en favor de los colonos²⁹¹ concluyó en 1994, en tanto que la titulación de los nacionaleros (8) estaba por concluirse en 1995. Del mismo modo se ha concluido la inscripción de certificaciones de derechos agrarios. Todos estos progresos dan seguridad jurídica a quienes trabajaban la tierra en medio de un ambiente de incertidumbre por no contar con los documentos idóneos para acreditar la legítima posesión de las tierras en que laboran. Estos avances benefician a los diversos tipos de tenencia de la tierra.

Otra categoría de servicios solicitados al RAN son aquellos que buscan constancias de la situación registral de sus derechos, como son la solicitud de copias certificadas de protocolo (28), la solicitud de planos certificados (31), así como la confrontación de antecedentes (32). Estos tres servicios tienen como característica común la obtención de una constancia por parte del RAN que acredite ante terceros la existencia de un derecho.

²⁹¹La colonia es un régimen de tenencia de la tierra por medio del cual un grupo de personas se les puede adjudicar tierra en determinadas zonas del país en proceso de colonización, como la península de Baja California y Quintana Roo. También se refiere a "un régimen que surgió antes del reparto masivo en los años 20, llamado propiedad en colonia agrícola, que de hecho, es un reparto agrario privado y que tuvo importancia regional" (*Las unidades de producción rurales: VII Censo Agropecuario, 1991*, INEGI-Colegio de Postgraduados, Aguascalientes, 1994, p. 19). Se destinó a la ubicación de soldados revolucionarios licenciados o colonos extranjeros: Chihuahua, Coahuila y Durango, o bien hacendados que prefirieron repartir por sí mismos sus tierras: Veracruz y Tabasco. Actualmente se rigen por el Reglamento de Colonias Agrícolas y Ganaderas de 1980.

Confrontación de antecedentes registrales

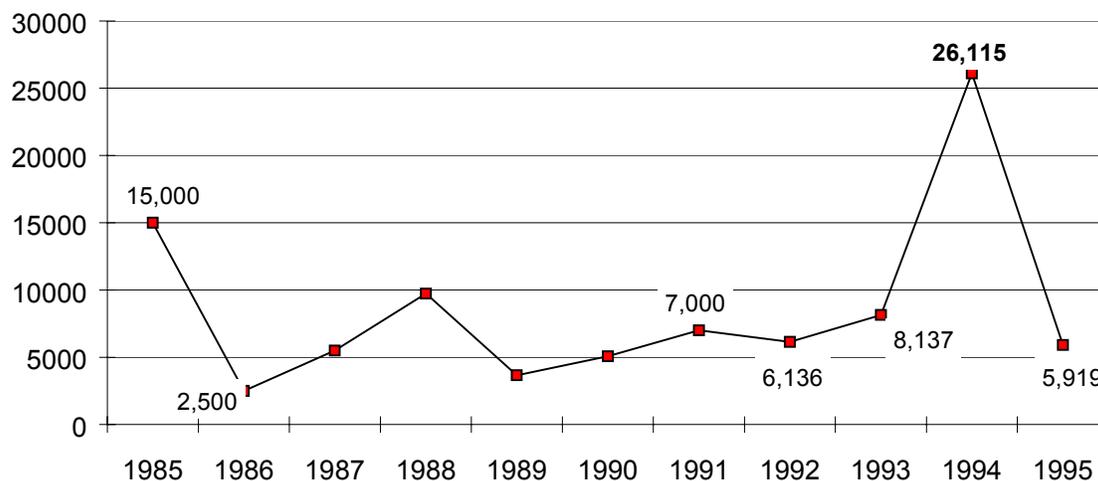


Elaborado con información de la Dirección General del Registro, RAN.

Estos trámites presentaron un sensible aumento a partir de 1992. Es decir, los productores han acudido ante el registro para obtener las constancias de registro de sus derechos (copias certificadas), las autoridades consignan oficialmente la extensión y delimitaciones de los predios sobre los que se tiene algún derecho agrario (planos certificados), o bien los sujetos agrarios acuden a cotejar el historial de registro o autenticidad de algún derecho de propiedad o posesión (confronta de antecedentes). Algunas de estas constancias sirven para integrar los expedientes de los programas de certificación y regularización de predios. Por ejemplo las copias certificadas de protocolo representan un presupuesto en la integración del expediente del Procede, de ahí que se incrementara de 8 mil a 26 mil entre 1993 y 1994.

Este régimen representa 2% de la superficie de las unidades de producción rurales de nuestro país con 2'166,650 ha.

Expedición de copias certificadas de protocolo



Elaborado con información de la Dirección General del Registro, RAN.

También puede hacerse referencia a la inscripción de lista de sucesores (1) que no sólo representa una fuente de certidumbre, sino que previene de futuras controversias o conflictos, toda vez que se establece el orden en el que los sucesores accederán a los derechos agrarios en caso de muerte del titular de los mismos²⁹². Llama la atención el hecho de que en 1991 se dispare el número de listas de sucesores inscritas, pues ese año se registraron 739,091 listas, esto representa 63.8% del total de listas inscritas en toda la década. Lo anterior se debe a que entre 1989 y 1991, la Secretaría de la Reforma Agraria llevó a cabo un programa para la elaboración de listas de sucesores en diversas regiones del país; las listas reunidas por el programa fueron inscritas entre 1991 y 1992.

Las cifras ilustran claramente el letargo en que había caído la acción agraria en la delimitación y adjudicación de derechos antes de 1992. La mayoría de las tendencias en la inscripción de resoluciones de expedientes agrarios eran

²⁹² Un estudio reciente ha detectado los conflictos potenciales que pueden desprenderse de la carencia de listas de sucesores, toda vez que la mitad de los ejidatarios supera los cincuenta años. Para abril de 1996, 6,509 controversias sobre sucesión de derechos agrarios habían sido canalizadas a los tribunales agrarios. Robles Berlanga, Héctor Manuel, "Tipología de los sujetos

decrecientes, en particular las vinculadas con el reparto de tierra (entre las excepciones véase la inscripción de resoluciones dotatorias (19), que en 1991 tuvieron un aislado incremento). Algunas inscripciones habían caído prácticamente en el desuso, como la resolución de inconformidades (21) o las declaraciones de terrenos nacionales (22).

Llama la atención un patrón temporal en algunas cifras. En las gráficas y en el cuadro se puede observar que durante 1988 y 1994, últimos años de una administración gubernamental, se presentan incrementos en el desahogo de algunas inscripciones. En algunos rubros, se ha señalado que 1994 coincide con los resultados de las instituciones creadas durante 1992. El fenómeno también puede obedecer a que las autoridades agrarias se plantean ciertas metas y tienden a concluir las antes del final de su gestión (como en el caso de declaraciones de terrenos nacionales: 22); sin embargo, el hecho de que algunas cifras, principalmente vinculadas con el reparto de tierra (dotaciones y ampliaciones) también se incrementen durante 1991, otro año electoral, y que resoluciones como la privación de derechos ejidales (generalmente malas noticias) desciendan, sugiere un sesgo electoral en las políticas agrarias.

agrarios Procede", en *Estudios Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria*, N° 4, pp 11-39, México, julio-septiembre de 1996, p. 22.

BIBLIOGRAFÍA

A la puerta de la ley: el Estado de Derecho en México, Luis Rubio, Beatriz Magaloni y Edna Jaime, coordinadores, Héctor Fix Fierro editor, Cal y Arena y CIDAC, México, 1994.

Alviso Rentería, Eduardo y Leodegario Morales Escobar, "El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede): una experiencia", en *Estudios Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria*, N° 4, pp 140-152, México, julio-septiembre de 1996.

Antle, John M., *World Agricultural Development and the Future of U.S. Agriculture*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C., E.U., 1988.

Arámbula Magaña, Sabino, *Terminología agraria jurídica*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México, 1984.

Azuela de la Cueva, Antonio, "La reforma del régimen ejidal y el desarrollo urbano", en *El artículo 27 y el desarrollo urbano*, Comisión de Asentamientos Humanos, Camara de Diputados, LV Legislatura, pp. 29-38, México, 1994.

Baca Tupayachi, Epifanio, "La nueva Ley Agraria vista desde las alturas", en *La nueva Ley Agraria en debate*, Epifanio Baca (editor), Laureano del Castillo, Javier Escobal et. al., Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas", pp. 33-47, Cusco, Perú, 1992.

Barzel, Yoram, *Economic Analysis of Property Rights*, Political Economy of Institutions and Decisions, Cambridge university press, New York, E.U.

Bilas, Richard A., *Teoría microeconómica*, versión española de José Vergara, Alianza editorial, 3a. ed., Madrid, España, 1978.

Buscaglia, Edgardo y Thomas Ullen, *A Quantitative Assessment of the Judicial Sector in Latin America*, presentado en la reunión anual de la American Law and Economics Association, Universidad de California, Berkeley, mayo 13-14 de 1995.

Calsamiglia, Alberto, "Justicia, eficiencia y optimización de la legislación", en *Racionalidad y eficiencia del derecho*, Fontamara, pp. 29-90, México, 1993.

Calva, José Luis, "El modelo de desarrollo agropecuario impulsado mediante la Ley Agraria y el TLC", en *Alternativas para el campo mexicano*, José Luis Calva (Coordinador), T. I, NAM, Fund. Friedrich Ebert, FONTAMARA, pp. 15-42, México, 1993.

Campos, Emma y Félix Velez, "La pobreza rural en México", en *La pobreza en México: causas y políticas para combatirla*, El Trimestre Económico, ITAM- Fondo de Cultura Económica, pp. 179-204, México, 1994.

Carton de Grammont, Hubert, "El campo hacia el fin del milenio", en *Nexos* N° 169, enero de 1992, pp. 49-53

Cornelius, Wayne A. y David Myhre editores, *The Transformation of Rural Mexico: Reforming the Ejido Sector*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, E.U., 1997.

Covarrubias Patiño, Daniel, "An opinion survey in the countryside - 1994", en *Reforming Mexico's Agrarian Reform*, Laura Randall, editor, M.E. Sharpe, New York, E.U., 1996, pp. 107-116.

Crecer y conservar: definiciones para una política ecológica, Luis F. Barrón, y Alain de Remes (Coordinadores), Centro de Investigación para el Desarrollo y Cal y Arena editores, México, 1996.

Crédito y seguro en las unidades de producción rurales en México: VII Censo Agropecuario, 1991, INEGI-Colegio de Postgraduados, Aguascalientes, 1994.

Croda Musule, Héctor, *La nueva Ley Agraria y oportunidades de inversión en el campo mexicano*, Instituto de Proposiciones Estratégicas A.C., México, 1992.

Chávez Padrón, Martha, *El proceso social agrario y sus procedimientos*, Porrúa, 3a. ed., México, 1979.

Demsetz, Harold, "Towards a Theory of Property Rights", en *American Economic Review*, LVIII, 2 de mayo de 1967.

Dewalt, Billie R. y Martha W. Rees, con Arthur D. Murphy, *The End of the Agrarian Reform in Mexico: Past Lessons, Future Prospects*, Center for U.S. - Mexican Studies, University of California, San Diego, USA, 1994.

Downs, Anthony, *Teoría económica de la democracia*, Trad. Luis Adolfo Martín, Aguilar, España, 1973.

Elster, Jon, *El cemento de la sociedad: las paradojas del orden social*, Trad. Alberto L. Bixio, Gedisa, 2a. ed., España, 1992.

Escobal, Javier, "Mercado de tierras, rentabilidad y desarrollo agrario", *La nueva Ley Agraria en debate*, Epifanio Baca (editor), Laureano del Castillo, Javier Escobla et. al., Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas", Cusco, Perú, 1992, pp. 11-31.

Flores, Mónica, Emma Campos y Félix Vélez, "Pobreza y desigualdad en dotaciones de tierra ejidal", en *La pobreza en México: causas y políticas para combatirla*, El Trimestre Económico, ITAM- Fondo de Cultura Económica, pp. 205-238, México, 1994.

Fix Fierro, Héctor, *La eficiencia de la justicia: una aproximación y una propuesta*, Cuadernos para la justicia, N° 1, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1995.

Fix Zamudio, Héctor, "Lineamientos fundamentales del proceso social agrario en el derecho mexicano", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, T. XIII, N° 52, pp 893-938, octubre-diciembre de 1963.

---- "Introducción al estudio del Derecho procesal social", en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal*, Num. 3, España, 1965.

---- "Breves reflexiones sobre el asesoramiento jurídico y procesal, como institución de seguridad social", en *Anuario jurídico*: vol. 2, 1975, pp. 63-101, UNAM, México, 1977.

---- "La administración de justicia", en *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, compilación y prólogo de José Ovalle Favela, pp. 129-159, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982.

---- "Ejercicio de las garantías constitucionales sobre la eficacia del proceso", en *Latinoamerica: Constitución, proceso y derechos humanos*, pp. 463-542, Miguel Angel Porrúa, México, 1988.

Furubotn, Eirik G. y Svetozár Pejovich, "Los derechos de propiedad y la teoría económica: examen de bibliografía reciente", en *Hacienda Pública Española*, N° 68, pp. 295-317, España, 1981.

García Ramírez, Sergio, *Elementos de Derecho Procesal Agrario*, Porrúa, México, 1993.

---- "Defensa de las reformas a la Ley Agraria", en el Suplemento *La jornada del campo*, del periódico *La jornada*, pp. 1-5, México, 27 de julio de 1993.

---- "Presentación", en *La nueva justicia agraria: años de fundación 1992-1994*, Tribunal Superior Agrario, México, 1994.

---- *Fundamentos y características del proceso agrario*, Cuadernos de justicia agraria N° 1, Tribunal Superior Agrario, México, 1994.

Gessner, Volkmar, *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, trad. Renate Marsiske, México, 1986. Primera edición Alemana, 1976.

Goicoechea, Julio F., "Modernización y estancamiento: paradojas del sector agropecuario en México", en *Comercio Exterior*, vol. 46, N° 8, agosto de 1996, pp. 611-617.

Goldring, Luin, "The Changing Configuration of Property Rights Under Ejido Reform", en *Reforming Mexico's Agrarian Reform*, Laura Randall, editor, M.E. Sharpe, New York, E.U., 1996, pp. 271-287.

Gómez Cruz, Manuel Ángel y Rita Schwentessius Rinderman, "Impacto de la devaluación en el sector agropecuario: agudización de la crisis agrícola", en *Estudios Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria*, N° 1, octubre - diciembre de 1995, México, pp.74 - 96.

González Graf, Jaime, "La reforma del campo mexicano", en *Nexos* N° 167, noviembre de 1991, pp. 45-49.

Gordillo, Gustavo, "El debate sobre el ejido", en *Nexos* N° 169, enero de 1992, pp. 45-48.

Hewitt de Alcántara (Compilador), *Reestructuración económica y subsistencia rural: el maíz y la crisis de los ochenta*, El Colegio de México- UNRISD, 1992.

Hinojosa Ortiz, José, *El ejido en México: un análisis jurídico*, CEHAM, México.

Ibarra, David, "Problemas institucionales y financieros de la agricultura", en *Comercio Exterior*, Vol. 45, n° 9, Banco de Comercio Exterior, S.N.C., pp. 639-651, México, septiembre de 1995.

Ibarra Romero, Roberto F. Y Manuel Morales Jurado, "Características productivas y tecnológicas en ejidos certificados", en *Estudios Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria*, N° 8, pp 65-98, México, julio-septiembre de 1997.

Janvry, Alain de, Gustavo Gordillo y Elisabeth Sadoulet, *Mexico's Second Agrarian Reform: Household and Community Responses*, Col. Transformation of Rural Mexico, N° 1, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, E.U., 1997.

Kato Maldonado, Luis y Blanca Suárez, "Crisis apertura y sobrevivencia en la porcicultura mexicana", en *Comercio Exterior*, vol. 46, N° 8, agosto de 1996, pp. 657-663.

Kornhauser, Lewis A., "Economic Analysis of Law", en *Materiali per una storia della cultura giuridica*, Vol. XVI, N° 1, junio de 1986, Bolonia, Italia. pp. 233-247.

La nueva justicia agraria: años de fundación 1992-1994, Tribunal Superior Agrario, México, 1994.

Las unidades de producción rurales: VII Censo Agropecuario, 1991, INEGI-Colegio de Postgraduados, Aguascalientes, 1994.

Legislación y modernización rural, Rosa Isabel Estrada Martínez (Coord.), Fundación Friedrich Ebert y Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1990.

López Domínguez, José Dolores, Srio. Gral. de la CIOAC, "Legislación agropecuaria y justicia agraria" en *Legislación y modernización rural*, Rosa Isabel Estrada Martínez (Coord.), Fundación Friedrich Ebert y Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 26-30, México, 1990.

Lugo Chávez, Héctor, *Et.al., Modernización del sector agropecuario mexicano*, Instituto de proposiciones estratégicas A.C., México, 1990

Macías, Ruth y José Luis Zaragoza, *El desarrollo agrario de México y su marco jurídico*, Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, México, 1980.

Mansell Carstens, Catherine, "La nueva tecnología crediticia para los pobres: FINCA en México". Una versión modificada de este artículo se publicó en la revista *Bu\$iness*, México, octubre de 1991.

Mercado Pacheco, Pedro, *El Análisis Económico del Derecho: una reconstrucción teórica*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

Morett Sánchez, Jesús Carlos, *Alternativas de modernización del ejido*, Instituto de Proposiciones Estratégicas, A.C., México, 1991.

North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Trad. Agustín Bárcena, Col. Economía Contemporánea, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

- y Robert P. Thomas, (1978) *El nacimiento del mundo occidental: una nueva historia económica (900-1700)*, trad. Javier Faci Lacasta, Siglo veintiuno editores, México, 1978.

Nueva legislación de tierras, bosques y aguas, Luis Tellez (coordinador), Fondo de Cultura Económica, México 1993.

Pastor Prieto, Santos, *¡Ah de la justicia!: política judicial y economía*, Centro de publicaciones, Ministerio de Justicia y editorial Civitas, Madrid, 1992.

Pereznieto Castro, Leonel (compilador), *Reformas constitucionales y modernidad nacional*, Porrúa-Cambio XXI, Fundación Mexicana, México, 1992.

Pedrero Mercedes y Arnulfo Embriz, "Los mercados de trabajo en las zonas rurales", *Estudios sociológicos*, CES, El Colegio de México (en prensa en 1993).

Restrepo, Ivan y José Sánchez Cortés, *La Reforma Agraria en cuatro regiones: el bajío, michoacán, La Laguna y Tlaxcala*, Sep Sestentas, Secretaría de Educación Pública, México, 1972.

Robles Berlanga, Héctor Manuel, "Tipología de los sujetos agrarios Procede", en *Estudios Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria*, N° 4, pp 11-39, México, julio-septiembre de 1996.

Roemer, Andrés, *Introducción al análisis económico del derecho*, ITAM, SMGE, FCE, México, 1994.

Sabatier, Paul A. y Daniel A. Mazmanian, "La implementación de la política pública: un marco de análisis", en *La implementación de las políticas*, con estudio introductorio y edición de Luis F. Aguilar Villanueva, Miguel Ángel Porrúa, editor, México, 1993, pp. 323-372.

Salazar Nuñez, Julieta, "El ejido tipo Procede en Distritos de Desarrollo Rural", en *Estudios Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria*, N° 8, pp 33-64, México, julio-septiembre de 1997.

Schwartz, Pedro y Alfonso Carbajo, "Teoría económica de los derechos de propiedad", en *Hacienda Pública Española*, num. 68, 1981, pp. 221-233.

Schwentessius Rinderman, Rita, Manuel Gómez Cruz y José Luis Calva Téllez, *Cartera vencida del sector agropecuario: evolución, causas, soluciones*, Col. Reporte de Investigación N° 25, CIESTAM, Universidad Autónoma Chapingo, México, 1995.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Ahorro y crédito en poblaciones semi-urbanas y rurales: reflexiones y perspectivas*, SHCP, 1993.

--- (1994) *Encuesta sobre sistemas financieros en poblaciones semi-urbanas y rurales*, SHCP, México, 1994.

Snyder, Richard y Gabriel Torres, editores, *The Future Role of the Ejido in Rural Mexico*, Col. Transformation of rural Mexico, N° 10, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, E.U., 1998.

Téllez Kuenzler, Luis, (1994) *La modernización del sector agropecuario y forestal*, Colección: una visión de la modernización de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Temas y propuestas jurisdiccionales de las cuartas reuniones regionales de magistrados de distrito (abril, 1994), Tribunales Agrarios, México, D.F., 1994.

Urquieta, Débora, "Nueva Ley Agraria: preocupaciones desde la sierra", en *La nueva Ley Agraria en debate*, Epifanio Baca (editor), Laureano del Castillo, Javier Escobal et. al., Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas", Cusco, Perú, 1992, pp. 71-84.

Vélez, Felix, "Los desafíos que enfrenta el campo en México", en *México a la hora del cambio*, Luis Rubio y Arturo Fernández, editores, Cal y Arena, pp. 135-159, México, 1995.

Warman Gryj, Arturo, "La colectivización en el campo: una crítica", en *Cuadernos Políticos*, N° 4, enero-marzo, México, 1977, pp. 47-56.

--- *...y venimos a contradecir: los campesinos de Morelos y el estado nacional*, Ediciones de la casa chata, 2a. edición, México, 1978.

--- "La reforma al artículo 27 constitucional", en *Estudios Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria*, N° 2 enero - marzo de 1996, pp. 9-25. (se publicó por primera vez en *La Jornada*, el 8 de abril de 1994).

Williamson, Oliver E y Sidney G. Winter (compiladores) *La naturaleza de la empresa: orígenes, evolución y desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, Trad. de Eduardo L. Suárez, México, 1996.

Yúnez Naude, Antonio, "Factores determinantes de la balanza comercial agropecuaria de México, 1965-1987", en *Comercio Exterior*, vol. 39, n° 8, agosto de 1989, pp. 674-687.

Zaragoza, José Luis, *El desarrollo agrario de México y su marco jurídico*, ver Macías Ruth.

Zepeda Lecuona, Guillermo, "Análisis económico de los costos de acceso a la justicia en el fuero federal y en el fuero común (estado de Jalisco)", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Nums. 201-202, Tomo XLV, mayo-agosto de 1995, UNAM, México, 1996.

Obras de Consulta

Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1995, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, Aguascalientes, 1996.

El ingreso y el gasto público en México, INEGI, Aguascalientes, México, 1995.

Resultados definitivos del VII Censo Agrícola-Ganadero 1991, 2 Tomos, INEGI, Aguascalientes, 1994.

Resumen Nacional resultados definitivos, VII Censo Ejidal, INEGI, Aguascalientes, 1994.

Presidencia de la República, *Anexo del sexto informe de gobierno*, México, 1994.

Anexo del primer informe de gobierno, México, 1995.

Anexo del segundo informe de gobierno, México, 1996.

Anexo del tercer informe de gobierno, México, 1997.

Anexo del cuarto informe de gobierno, México, 1998.

Secretaría de la Reforma Agraria, *Informe de labores 1993-1994*, México, 1994.

Informe de labores 1994-1995, México, 1995.

Informe de labores 1995-1996, México, 1996.

Informe de labores 1996-1997, México, 1997.

Programa Sectorial Agrario, México, enero de 1996.

Conteo de Población y Vivienda 1995, resultados preliminares, INEGI, México, 1996.