

# México: Impactos del Procede en los conflictos agrarios y la concentración de la tierra

Ana de Ita  
Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano Ceccam  
2003

## **Presentación**

En distintos países el Banco Mundial impulsa la llamada reforma agraria de mercado como la vía neoliberal para dar acceso a la tierra a los campesinos. En el caso de México en donde existió una profunda reforma agraria resultado de la revolución de 1910, y en donde la mitad de la superficie del país es propiedad de los ejidos y comunidades constituidos como sector social, los diseñadores neoliberales de las políticas agrarias, tomando en cuenta las recomendaciones del Banco Mundial, impulsaron a partir de 1992 contra reformas a la política agraria con los objetivos de dar seguridad a la tenencia de la tierra, en términos de propiedad privada; desamortizar la tierra propiedad del sector social y promover su participación en el mercado.

El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos. (Procede) se puso en marcha en 1993 como el instrumento que permitiría dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra, regularizar los derechos agrarios, y otorgar certificados de propiedad individual a los ejidatarios.

Mientras los diseñadores de las reformas pretendían certificar la vasta extensión de superficie del sector social en sólo dos años (1993-1994), sus críticos suponían que el Programa sería rechazado como una manifestación concreta al espíritu de las contra reformas. A diez años de operación ninguna de las dos cosas ha ocurrido. Aún no ha terminado de certificarse la superficie agraria de México, pero tampoco hubo un rechazo masivo al Procede.

Este trabajo es un primer intento de aproximación a los impactos del Procede en los conflictos agrarios y en la concentración de la tierra en México. A pesar de la importancia del tema, pues es el eje de la nueva estructura agraria y como tal es indispensable para entender la situación del campo y los campesinos mexicanos en ella, la información oficial cuantitativa no permite una aproximación completa al tema, ni profundizar aspectos particulares. Las principales evaluaciones del Procede, realizadas con datos de 1994 y 1997

por De Janvry, Gordillo y Sadoulet<sup>1</sup>, y en el 2001 por el Banco Mundial<sup>2</sup>, con información privilegiada no accesible al público, han sido realizadas desde la perspectiva de los diseñadores y promotores de las reformas, con muy poca autocrítica. Los trabajos independientes que abordan aspectos particulares del Procede como el de Kirsten Appendini<sup>3</sup>; otros publicados en la revista Estudios Agrarios, o el coordinado por Luciano Concheiro y Roberto Diego<sup>4</sup> que explican su impacto en el mercado de tierras a partir de estudios de caso, han sido usados en este trabajo como principales fuentes secundarias de información

## **La estructura agraria y la revolución de 1910**

A principios del siglo XX la cuestión agraria representaba uno de los mayores problemas de México. El 74 por ciento de la población era rural, clasificada como india o mestiza. Vivía en pueblos libres, con tierras propias, o en haciendas con algunos derechos de cultivo, pero frecuentemente con un vínculo de servidumbre por deuda. Menos de 11 mil haciendas controlaban el 57 por ciento del territorio nacional, mientras 15 millones de campesinos —95 por ciento de las familias rurales— carecían de tierra. Para 1910 el grado de concentración de la tierra en México era mayor que en cualquier otro país latinoamericano.

Para la dictadura de Porfirio Díaz (1876-1910) las condiciones rurales de México eran un obstáculo para la modernización de la sociedad, por lo que actuó directamente contra el factor más importante de la subsistencia campesina y promovió el desposeimiento de la tierra<sup>5</sup>. “Los liberales mexicanos del siglo XIX enfrentaban un dilema similar al que los neoliberales enfrentan en la actualidad: ¿cómo atraer inversiones cuándo la tierra era poseída comunalmente, aislada de los mercados de tierras? Su solución fue privatizar las

---

<sup>1</sup> De Janvry A. y E. Sadoulet “Access to Land and Land Policy Reforms”, University of California Berkeley 12/1/1998 y De Janvry A., G. Gordillo y Sadoulet, E. “Mexico’s second agrarian reform: household and community responses, 1990-1994”, La Jolla, Center for US-Mexican Studies UC San Diego, 1997.

<sup>2</sup> Lavadenz, I., Klaus Deininger, et. al. *Mexico Land Policy —A decade after the ejido reform*. Report No. 22187 ME, World Bank, Secretaría de la Reforma Agraria, México, June 2001 y Deininger, K. y I. Lavadenz, *Mexico’s “second agrarian reform”: implementation and impact*, World Bank, University of Maryland, Secretaría de Reforma Agraria, November 2001

<sup>3</sup> Appendini, K. *Land regularization and conflict resolution: the case of México*, FAO, El Colegio de México, December 2001.

<sup>4</sup> Concheiro, L. y R. Diego, coord. *Una perspectiva campesina del mercado de tierras ejidales. Siete estudios de caso*. México, Juan Pablos, UAM, 2001

<sup>5</sup> Tannembaum, F. *The Mexican Agrarian Revolution, 1929*, en Randall, L. *Reformando la Reforma Agraria mexicana*, México, UAM, El Atajo, 1999 p. 27

tierras comunales y nacionales y dar concesiones a inversionistas extranjeros y nacionales para talar madera, construir caminos y abrir minas. El resultado fue la creación de grandes posesiones privadas a costa de los pueblos indios. Durante la dictadura de Porfirio Díaz, clímax del periodo liberal, las comunidades indígenas perdieron 0 por ciento de sus tierras<sup>6</sup>.

La Revolución Mexicana de 1910-1920 tuvo un carácter esencialmente agrario. Miles de comunidades demandaron la devolución de sus tierras y la reinstalación de los derechos tradicionales que habían perdido desde la colonia y sobre todo durante el porfiriato<sup>7</sup>.

En 1911 tras la salida de Porfirio Díaz, cuando el gobierno de Madero, cabeza de la revolución, no devolvió las tierras a los campesinos, Zapata y sus seguidores proclamaron el Plan de Ayala, que pedía la inmediata restitución de las tierras expropiadas a las comunidades a las que habían pertenecido. En las regiones zapatistas, principalmente en Morelos y zonas aledañas las comunidades recuperaron las tierras reclamadas como propias y las grandes haciendas fueron repartidas entre las comunidades campesinas. En 1915, Carranza al borde de perder la guerra civil frente a los ejércitos triunfantes de Villa y de Zapata, emitió su ley agraria en la que estableció la repartición de tierras a los campesinos.

A pesar del asesinato de Zapata en 1919 las reformas agrarias no pudieron ser revertidas<sup>8</sup>. La Constitución Mexicana de 1917 fue una de las más radicales. El Artículo 27 de un profundo sentido igualitario y justiciero —vigente hasta 1992— consideraba la expropiación de las grandes propiedades para crear pequeñas propiedades o propiedades comunales y prohibía a las instituciones de la iglesia poseer cualquier tierra no relacionada con sus funciones. Establecía la propiedad de la nación sobre las tierras y aguas, y su derecho a transferir su control a los particulares, dando origen a tres tipos de propiedad: la pequeña propiedad privada, la propiedad comunal, y la propiedad ejidal.

---

<sup>6</sup> Klooster D. 1997, *Conflict in the commons. Rules and conflicts around a common pool resource management in San Miguel Peral, Oaxaca*, México, PHD Dissertation, Universidad de California, Los Ángeles, p. 119- 120, citado en Merino, L. “Las políticas forestales y de conservación y sus impactos sobre las comunidades forestales”, en: Revista Estudios Agrarios p. 77.

<sup>7</sup> Tannembaum, F. *The Mexican Agrarian Revolution, 1929*, en Randall, L. *Reformando la Reforma Agraria mexicana*, México, UAM, El Atajo, 1999 p. 27

<sup>8</sup> Katz, F. “Las políticas e ideas agrarias de las facciones revolucionarias mexicanas dirigidas por Emiliano Zapata, Pancho Villa y Venustiano Carranza”, en: Randall, L. *Op. Cit.* p 30 y 31

La estructura agraria de México antes de las reformas de 1992 se caracterizaba porque la extensión de la propiedad privada estaba limitada por la Constitución, mientras que el ejido y las comunidades agrarias coexistían con sus respectivas organizaciones sociales y políticas<sup>9</sup>.

La extensión de la **pequeña propiedad privada** está limitada por la Constitución a 100 hectáreas de riego. Una hectárea de riego es equivalente a dos hectáreas de temporal, a cuatro de buen pastizal, a ocho de agostadero o tierras áridas. La extensión de la superficie para pastoreo se limita a la requerida para alimentar a 500 cabezas de ganado vacuno o su equivalente de pequeñas especies. La propiedad forestal se limita a 800 hectáreas. El propietario tiene el derecho de uso, usufructu, venta o disposición de su propiedad.

El **ejido**, es una comunidad agraria creada por la distribución de la tierra a través de la reforma agraria. La tierra —propiedad de la nación— era dada a los miembros del ejido para su uso y usufructu. Los derechos ejidales de propiedad eran limitados, no se heredaban. Con las reformas de 1992, los miembros de la asamblea del ejido pueden decidir por mayoría de votos cambiar el régimen de tenencia.

Las **comunidades agrarias** son propiedades colectivas de la tierra bajo un régimen de propiedad común. Los títulos fueron dados por la corona española durante el periodo colonial. Algunas comunidades se han mantenido intactas durante siglos pero la mayoría ha perdido los títulos de sus tierras a través de la historia. La restitución es el mecanismo por el cual la reforma agraria restituye a las comunidades el acceso a la tierra.

Durante los primeros años después de la revolución, la resistencia de los terratenientes impidió llevar a cabo las reformas. Para 1930, el 70 por ciento de los campesinos mexicanos seguían sin tierra. El sector ejidal controlaba sólo el 13 por ciento de la tierra de cultivo y más del 30 por ciento de los ejidatarios trabajaban como jornaleros<sup>10</sup>.

Fue hasta la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934 y 1940) cuando se realizó una distribución masiva de tierra, obtenida a partir de la expropiación de las propiedades de los hacendados, apoyado en el Artículo 27 Constitucional y en la movilización popular. La reforma agraria redistribuyó 20 millones de hectáreas a unas 810 mil personas, más que

---

<sup>9</sup> Appendinni, K. *Op. Cit.* p. 8

<sup>10</sup> Katz, F. “Las políticas e ideas agrarias de las facciones revolucionarias mexicanas dirigidas por Emiliano Zapata, Pancho Villa y Venustiano Carranza”, en: Randall, L. *Op. Cit.* p. 40-44

toda la tierra entregada en los 20 años anteriores. El número de jornaleros sin tierra se redujo en más del 50 por ciento. Las empresas agrícolas privadas que poseían 5.2 millones de hectáreas (equivalentes al 29 por ciento de la superficie cultivable), para 1940 ocupaban sólo 3 millones de hectáreas. Cárdenas se mantuvo firme en el principio zapatista de que “la tierra es de quien la trabaja” y en la Constitución de 1917 encontró el mecanismo concreto a través del cual se podía alcanzar la justicia agraria<sup>11</sup>. La reforma agraria provocó que entre 1934 y 1965 la producción agrícola de México se cuadruplicara y creciera mucho más que en cualquier otro país latinoamericano.

En lo que respecta a la producción forestal, Cárdenas entregó más de 6 8 millones de hectáreas forestales (18 por ciento de la superficie del país) a los ejidos y comunidades. La ley forestal de 1926 establecía el carácter inalienable de los bosques comunales y requería que las extracciones forestales fueran exclusivamente desarrolladas por cooperativas ejidales. Pero durante el periodo postcardenista (1940-1982), la política forestal privilegió las vedas y las concesiones. Para 1958 las vedas afectaban el 58 por ciento del territorio forestal del país e impedían a sus dueños hacer uso de sus recursos. Las concesiones forestales —que buscaban obtener inversiones a largo plazo— a favor de grandes empresas privadas, tuvieron una duración entre 25 y 60 años<sup>12</sup>.

A mediados de los años setenta, 65 por ciento de los bosques del país eran propiedad de ejidos y comunidades indígenas<sup>13</sup>. La oposición a la renovación de las concesiones se extendía en distintas regiones, a través de alianzas regionales de comunidades que reclamaban recuperar el control de los bosques y organizarse en torno a la apropiación social de la producción forestal. La ley forestal de 1986, en la que se plasmó la presión campesina, anuló el sistema de concesiones forestales, reconoció el derecho de las comunidades a aprovechar directamente sus bosques y proscribió el rentismo forestal<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Thiesenhusen W. “La reforma agraria mexicana, 1934-1991: éxito o fracaso” en Randall, L. *Op. Cit.* p. 50

<sup>12</sup> El gobierno otorgó aproximadamente 30 concesiones con una extensión de cerca de 400,000 hectáreas cada una, en los estados de Oaxaca, Chihuahua, Durango, Chiapas y Quintana Roo. Merino, L. *Op. Cit.* p.

<sup>13</sup> González Pacheco, 1981, citado en Merino, L. *Op. Cit.* p. 88

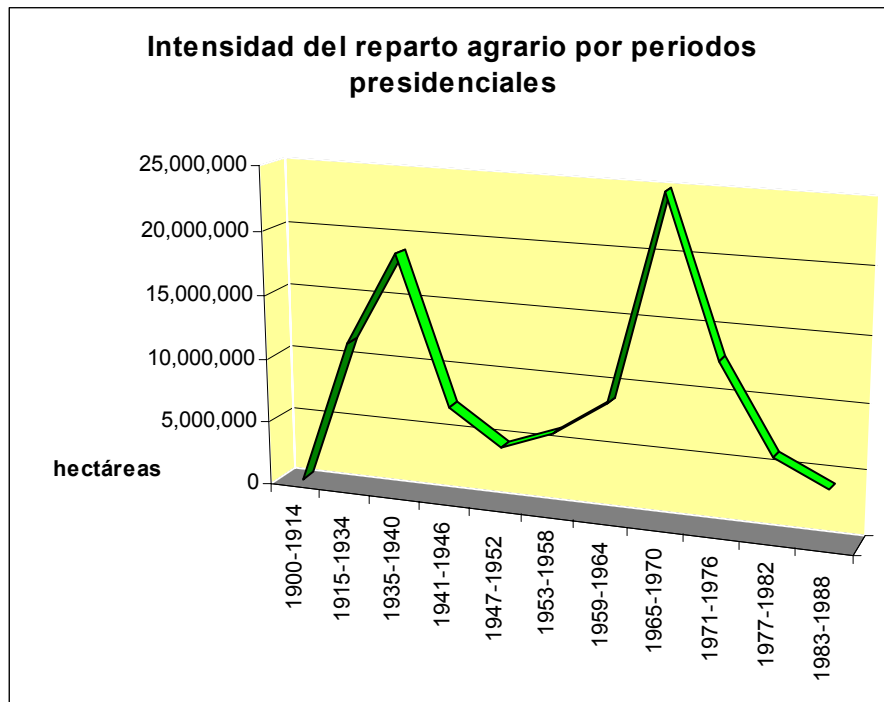
<sup>14</sup> Merino, L. *Op. Cit.* p. 88 y 89.

**Cuadro 1**  
**Formas de propiedad rural, porcentaje de la superficie**

	1910	1999
Haciendas	57.9	0
Ranchos	4.9	0
Pequeña propiedad privada	0.1	37.6
Ejidos	0	43
Comunidades	8.7	8.4
Colonias	0	1.9
territorio federal	27.7	9.1
Total	100	100

Fuente: Embriz y Rojas, 1999, en Appendini Kirsten, *Land Regularization and conflict Resolution: The Case of México*. FAO, El Colegio de México, December 2001

Después de la promulgación de la Ley Federal de Reforma Agraria en 1971, se asignaron al ejido múltiples características sociales y económicas. Se reconoció su personalidad legal y se estructuró como un cuerpo de producción, participación mercantil, crédito, industrialización y vida social.



Durante 80 años la reforma agraria entregó 103 millones de hectáreas —52 por ciento de las 196 millones de hectáreas que integran el territorio mexicano; 56 por ciento de la tierra agrícola y 70 por ciento de los bosques— a 3.5 millones de ejidatarios y

comuneros, integrados en 30 mil 322 ejidos y comunidades que constituyeron el sector social.

Siete de cada diez hectáreas del área social son tierras de uso común. Más de dos terceras partes de las áreas forestales bajo aprovechamiento pertenecen a ejidatarios. En el otro lado, 1.7 millones de propietarios privados poseen 77 millones de hectáreas, (39 por ciento de la superficie del territorio nacional). 6 millones y medio de hectáreas (3.3 por ciento) son terrenos nacionales, y en las restantes 11.3 millones de hectáreas se encuentran tierras urbanas, carreteras y cuerpos de agua.

Más de la mitad de los ejidatarios, el 78 por ciento de los comuneros, y el 62 por ciento de los propietarios privados son minifundistas, ya que sus parcelas son menores de cinco hectáreas.

<b>Cuadro 2 México Estructura agraria</b>						
<b>Superficie Total *(hectáreas):</b>						<b>195,924,800</b>
<b>Municipios:</b>						<b>2,444</b>
<b>Tipo de Propiedad</b>	<b>núcleos agrarios</b>	<b>Predios</b>	<b>Superficie (Has)</b>	<b>%</b>	<b>Beneficiarios</b>	
Ejidos**	27,941	0	84,686,526	43.19	3,271,916	
Comunidades**	2,157	0	16,838,790	8.59	617,660	
Colonias agrícolas y ganaderas	650	61,184	3,639,140	1.86	0	
Propiedades Privadas	0	1,637,981	73,216,097	37.34	0	
Terrenos Nacionales	0	144,317	6,600,975	3.37	0	
Otros ***	0	35,313	11,072,947	5.65	0	
<b>Total</b>	<b>30,748</b>	<b>1,878,795</b>	<b>196,054,475</b>	<b>100</b>	<b>3,889,576</b>	

Fuente: Registro Agrario Nacional. 29 de julio de 2002.

\* No contempla la superficie correspondiente al territorio insular. Fuente: INEGI.

\*\* Incluye únicamente superficie entregada materialmente por la ejecución de resoluciones presidenciales.

\*\*\* Incluye cuerpos de agua, zonas federales, parques nacionales, reservas ecológicas, urbanos, baldíos y otros.

El ejido permitió la destrucción del sistema latifundista y dio lugar a la redistribución de la riqueza y la propiedad. Durante casi ocho décadas el reparto agrario, mantuvo su carácter de mandato constitucional. En el régimen ejidal, el núcleo de población es el propietario de la tierra. Los derechos de los ejidatarios sobre las propiedades agrarias eran históricamente inalienables, imprescriptibles, inembargables y no transferibles.

### **Mecanismos de acceso a la tierra y estructura agraria<sup>15</sup>:**

La Constitución de 1917 otorgaba derechos de tierra a los campesinos que carecían de ella, quienes podían utilizar principalmente cuatro tipos de mecanismos para solicitarla y obtenerla. Entre 1917 y 1992, estos mecanismos provocaron una estructura agraria compleja, con un sin número de conflictos por límites.

**Restitución de tierras:** muchas comunidades agrarias que fueron privadas de sus tierras por las leyes liberales de privatización durante el siglo XIX, debían probar que eran las propietarias originales presentando sus títulos primordiales. Los límites de las comunidades muchas veces eran ambiguos en los títulos antiguos y los derechos de los diferentes grupos y los propietarios privados a menudo se habían ido superponiendo. Estos conflictos entre comunidades se habían gestado y acumulado durante una larga historia.

**Dotación.** Era el mecanismo por el que los campesinos que carecían de tierra o no tenían suficiente se les daba acceso a la tierra para constituir un ejido. La tierra era a menudo expropiada de los grandes propietarios que excedían los límites legales. El proceso era legalmente complicado. Podían pasar años entre la primera solicitud y la resolución final que debía ser firmada por el presidente de México. Mientras tanto los campesinos trabajaban la tierra sin tener la certeza de sus derechos de propiedad.

#### **Expansión o ampliación de la tierra ejidal.**

Cuando la cantidad de tierra dotada a algún ejido era insuficiente para satisfacer las necesidades de crecimiento de las familias, el ejido podía aplicar para una ampliación. Esta fue una de las principales demandas campesinas desde los años 80. Las respuestas eran muy heterogéneas y algunos ejidos obtuvieron varias ampliaciones, mientras que a otros se les negó la solicitud.

**Nuevos centros de población.** Cuando no existía suficiente tierra de cultivo para distribuir a los campesinos con derechos a partir de los otros mecanismos, las autoridades buscaban otras tierras para constituir un nuevo ejido. Algunas veces los nuevos ejidos se ubicaban muy lejos de los ejidos originales.

Los conflictos más comunes entre comunidades tenían que ver con límites. Las comunidades agrarias a menudo heredaban esos conflictos debido a la ambigüedad de los

---

<sup>15</sup> Appendinni, K. *Op. Cit.* p. 10

límites establecidos siglos antes y a las varias disputas entre vecinos. Los mapas de localización y las mediciones para los ejidos nunca se dibujaron.

### **“La reforma agraria de mercado” de los años noventa**

La seguridad en la tenencia de la tierra es el corazón de la llamada “nueva reforma agraria”. Impulsada por el Banco Mundial como una “reforma agraria de mercado”, varios países la están poniendo en marcha para dar acceso a la tierra a los campesinos que la demandan, o para garantizar la posesión de la tierra con la que ya cuentan como es el caso de México.

La claridad y la seguridad de los derechos de propiedad sobre la tierra y sus recursos se consideran en la economía de mercado como “la condición de mayor importancia para dar a los productores seguridad y aumentar los incentivos para la inversión, aumentar la productividad y mejorar los ingresos”<sup>16</sup>.

En febrero de 1990, el Banco Mundial elaboró un documento de política agrícola<sup>17</sup>, que buscaba aumentar la contribución de la reforma agraria al desarrollo agrícola de México. Aunque aclaraba que no se esperaban cambios radicales en el programa de reforma agraria en México, recomendaba ciertos cambios institucionales que mejorarían el crecimiento agrícola de las unidades de producción bajo el régimen ejidal.

El Banco Mundial no encontró ninguna evidencia concluyente de que los ejidos fueran significativamente menos productivos que las granjas privadas, de ahí que no le fue posible afirmar que la privatización de los ejidos mejoraría el crecimiento agrícola. Sin embargo, entre sus conclusiones apunta que: “... en el margen, los ejidatarios tienen mayores restricciones para el crecimiento de la productividad que los empresarios privados”<sup>18</sup>, por ejemplo los ejidatarios pueden usar la tierra pero no pueden venderla a otros granjeros.

Las recomendaciones del Banco Mundial —que según su perspectiva realizó desde la estructura existente— se orientaron a eliminar las diferencias entre la propiedad privada y la ejidal, con énfasis en la seguridad de la tenencia de la tierra y en la individualización de las funciones colectivas del ejido. Por ejemplo, antes de las reformas los ejidatarios individuales no podían negociar directamente sus préstamos con el banco ejidal (Banrural),

---

<sup>16</sup> Appendini K. *Op. Cit.* p. 3

<sup>17</sup> Heath John Richard, *Enhancing the Contribution of Land Reform to Mexican Agricultural Development*, World Bank, 1990

<sup>18</sup> *Ibid* p. 11

sino que el Banco operaba con el ejido en su conjunto a través de sus dirigentes. En caso de falta de pago de alguno de los ejidatarios, el ejido en su conjunto perdería el derecho a créditos para los siguientes ciclos. Esta restricción al crédito por parte de los ejidatarios individuales ubicaba al ejido como una unidad productiva y atendía a la especificidad de la propiedad social de la tierra de ser inembargable. Las reformas individualizaron el crédito y eliminaron la mayoría de las funciones colectivas del ejido como unidad de producción y organización: contratación de crédito, comercialización de los productos, compra de insumos y maquinaria, industrialización, distribución, asistencia técnica, reparación de maquinarias, etc.

Las principales recomendaciones del Banco Mundial fueron:<sup>19</sup>

- Dar a los ejidatarios títulos sobre sus parcelas independientemente de su tamaño.
- Simplificar y clarificar los límites de la pequeña propiedad privada y su uso.
- Eliminar las restricciones de los ejidatarios para la renta de sus parcelas y para contratar mano de obra.
- Permitir a los ejidatarios vender sus tierras a otros miembros del ejido.
- Mejorar el manejo de las tierras de uso común.
- Otorgar el crédito directamente a los ejidatarios individuales sobre la base de su historial crediticio y no al ejido en su conjunto.
- Proveer el crédito en efectivo y permitir a cada ejidatario decidir sobre los insumos a comprar y los cultivos a sembrar.

Para los diseñadores neoliberales de las políticas agrarias de México a principios de los años 90, el ejido era la principal causa de la crisis del campo. Desde su óptica el mandato constitucional de reparto agrario había minado la seguridad y los derechos de la propiedad privada y además era un desincentivo para la inversión, en tanto que los derechos de propiedad en el ejido también eran débiles. El usufructo de las tierras ejidales estaba condicionado a su producción; su renta o venta estaban prohibidas.

Al sistema ejidal se le culpó de la pobreza rural e indígena y de la falta de funcionamiento del mercado de tierras que provocaba la reducción de las parcelas y la baja productividad de sus cultivo:

---

<sup>19</sup> *Ibid.* p. 12

1. Las limitaciones en el funcionamiento de los mercados de tierras daban por resultado que muchos ejidatarios viejos, que no podían hacer un uso eficiente de su tierra, debieran permanecer en ella, mientras los jóvenes carecían de acceso a la tierra. Según los diseñadores neoliberales de las reformas agrarias el ejido corría el peligro de desarrollarse como un reservorio de mano de obra excedente, de baja productividad, impedida de moverse por las restricciones legales.

2. La prohibición de venta de las tierras ejidales y comunales provocaba la corrupción de los funcionarios y la venta ilegal de las parcelas. La expansión urbana demandaba tierras que eran propiedad del sector social. Un número importante de ejidos deben confrontar la incorporación de su tierra en asentamientos urbanos. 1,122 comunidades se localizan en áreas urbanas y periurbanas y dos tercios del área necesaria para futuros asentamientos urbanos provendrá del sector social. 840 ejidos y comunidades en 289 municipios están aportando terrenos para el crecimiento urbano de 116 ciudades medias, las cuatro zonas metropolitanas más importantes del país y los 85 centros urbanos prioritarios en las entidades federativas.<sup>20</sup>

3. Los diseñadores de las políticas trataron en vano de justificar que las parcelas privadas eran más productivas que las parcelas ejidales: utilizaban menos fuerza de trabajo por superficie, contaban con riego, utilizaban insumos químicos y semillas mejoradas y formas de producción intensivas en capital<sup>21</sup>. Sin embargo otros estudios que abordaron el mismo análisis concluyeron que las pequeñas parcelas tanto privadas como sociales enfrentan los mismos problemas de baja productividad en términos capitalistas. Desde 1969 Dovring<sup>22</sup> mostró que el sector ejidal y la pequeña propiedad agrícola privada de menos de cinco hectáreas —que en conjunto representan la mitad de la tierra cultivable de México— utilizan más del 70 por ciento de los vastos recursos de fuerza laboral rural, mientras sólo utilizan el 38 por ciento de la inversión agrícola y producen alrededor de la mitad del producto agrícola. Aunque los ejidos tienen suelos de menor calidad que las propiedades privadas mayores a cinco hectáreas, tienen un porcentaje mayor de tierras cultivadas. Heath, en su estudio para el propio Banco Mundial determinó que el tamaño de la

---

<sup>20</sup> Deininger, K. y I. Lavadenz, *Mexico's "second agrarian reform": implementation and impact*, World Bank, University of Maryland, Secretaría de Reforma Agraria, November 2001 p. 4

<sup>21</sup> *Ibid* p. 5

<sup>22</sup> Dovring Folke, "Land Reform and Productivity: the Mexican Case, Analysis of Census Data". citado en: Thiesenhusen, en: Randall, L. *Op. Cit.* p.56

propiedad es un factor más importante para la productividad que el hecho de que una unidad sea un ejido o una empresa privada<sup>23</sup>.

El 7 de noviembre de 1991 como parte de un programa de modernización neoliberal del campo, el gobierno mexicano reformó la ley agraria con el propósito de permitir e inclusive promover la privatización de la tierra ejidal, anteriormente inalienable. La nueva ley agraria de 1992 buscó aumentar los incentivos a la inversión y mejorar el funcionamiento de los mercados de tierras y de trabajo en las áreas rurales. Entre sus cambios principales<sup>24</sup>:

- Terminó con la obligación del gobierno de redistribuir tierras a favor de los campesinos que las demandaran. Este cambio fue justificado bajo el argumento de que la redistribución constante promovía el minifundismo, el empobrecimiento y la inseguridad en la tenencia de la tierra.
- Los propietarios privados que inviertan en sus propiedades no correrían el riesgo de ser expropiados.
- Los ejidatarios pueden obtener títulos o certificados individuales sobre sus parcelas si el ejido acepta participar en el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Solares Urbanos (Procede).
- Los ejidatarios que han certificado los límites de sus parcelas tienen el derecho legal de rentarlas, venderlas, contratar fuerza de trabajo, colocar su tierra como garantía para préstamos. Sin embargo la decisión de autorizar la venta de las tierras del ejido a personas externas debe ser aprobada por dos tercios de los votos de la asamblea general<sup>25</sup>.
- Las tierras comunes utilizadas por los ejidatarios de manera colectiva para pastoreo, recursos forestales, también pueden ser vendidas para desarrollos comerciales si la mayoría de los ejidatarios así lo decide.
- Los ejidatarios no están más obligados a trabajar personalmente sus parcelas.

---

<sup>23</sup> Heath J. R. *Ibid.* p.56

<sup>24</sup> Cornelius W. y D. Mhyre, editors. *The transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector.* University of California, San Diego, Center for US-Mexican Studies, 1998. p 2-4

<sup>25</sup> Un quorum de 75% es necesario para tomar la decisión de privatizar, pero este número se reduce al 50% si se lleva a segunda o tercera asamblea. Una vez conseguido el quorum legal, sólo se requiere del 50 por ciento más uno para permitir la privatización entre los miembros del ejido.

- Para prevenir la excesiva concentración o privatización de las tierras ejidales, el gobierno continuará reforzando los límites máximos legales del tamaño de las propiedades. La propiedad privada individual tiene un límite de 100 hectáreas de riego, o su equivalente en calidades menores de tierra. Ningún ejidatario individual puede adquirir más del 5 por ciento de la tierra de un ejido o comunidad. Los títulos de las sociedades mercantiles están limitados a 2,500 hectáreas de riego por compañía. Las sociedades mercantiles formadas para adquirir tierra ejidal privatizada deben tener al menos 25 miembros individuales. Las asociaciones en participación entre ejidos y firmas privadas no pueden poseer más tierra que el límite permitido para cada uno de sus miembros individuales.
- Los ejidatarios que no opten por la renta o venta de su tierra pueden entrar en asociaciones en participación con inversionistas externos (tanto individuales como compañías), o pueden formar asociaciones entre ellos para aumentar el tamaño de la unidad productiva y maximizar las economías de escala. También pueden firmar contratos de producción de largo plazo con agentes externos. Aunque muchas de estas asociaciones estaban permitidas bajo la antigua Ley de Fomento Agropecuario (1981), la falta de confianza de los inversionistas privados las había obstaculizado. Para 1992, antes de la reforma agraria, existían únicamente 110 proyectos de asociación entre inversionistas privados y ejidatarios.
- La reforma al Artículo 27 abrió el sector ejidal a la inversión extranjera directa. Eliminó la prohibición a formar asociaciones entre inversionistas extranjeros y ejidatarios, aunque limitó la participación de la inversión extranjera al 49 por ciento.

Para los diseñadores neoliberales de la nueva reforma agraria había una necesidad de garantizar derechos de propiedad bien definidos, protegidos por el sistema judicial, puesto que la falta de seguridad en la tenencia de la tierra había obstaculizado la inversión en la agricultura<sup>26</sup>. Buscaron que la reforma agraria promoviera el funcionamiento de los mercados de tierras —liberando completamente la renta y permitiendo la venta entre los miembros del ejido— aumentara los incentivos a la inversión y mejorara la gobernabilidad y la reglamentación en el campo. Para sus críticos, las reformas eran innecesarias, se enfocaban en temas erróneos y podían conducir a la desaparición del ejido con un daño

---

<sup>26</sup> Tellez, Luis. *La modernización del sector agropecuario y forestal*, México, FCE, 1994

irreparable a la estructura social en el campo. Las reformas polarizarían aún más el campo mexicano en el que coexiste un sistema de agricultura bimodal: un campo empresarial, moderno y competitivo en el mercado internacional, y otro campesino e indígena, atrasado y de subsistencia.

Las reformas al Artículo 27 constitucional marcaron el fin de la distribución agraria, abrieron la puerta a la privatización de los ejidos y las comunidades y a la apropiación del territorio nacional por las corporaciones mercantiles nacionales e internacionales<sup>27</sup>.

En la primera fase las políticas de la “nueva reforma agraria” pusieron el énfasis en asegurar los derechos de propiedad y otorgar derechos completos a los detentadores de tierras a través de un proceso de privatización. Bajo la nueva ley agraria los campesinos pueden tener derechos completos de propiedad sobre sus parcelas y el derecho a decidir el destino de las tierras comunes y los recursos colectivos del ejido y las comunidades agrarias.

La idea que guió las reformas era crear un mercado de tierras activo que promoviera la localización eficiente de los recursos y mejorara la inversión en la agricultura<sup>28</sup>.

La reforma al Artículo 27 fue seguida por un programa —Procede— que permitía la regularización de la tenencia de la tierra y definía derechos de propiedad claros en los ejidos y comunidades agrarias para millones de campesinos, además de dotarlos de títulos de propiedad sobre esos derechos. El Procede creó nuevos conflictos y reavivó una serie de disputas añejas que adquirirían nueva vigencia, pues la certificación definiría los límites de las comunidades y ejidos y los derechos de cada ejidatario o comunero dentro del núcleo agrario.

### **El Procede a diez años de operación**

El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos. (Procede) se puso en marcha en 1993 para dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra, regularizar los derechos agrarios, resolver los conflictos de límites y otorgar certificados de propiedad individual, que permitan probar o transferir esos derechos. Permite a los ejidatarios escoger el régimen de propiedad, delimitar las colindancias de los ejidos, medir las parcelas individuales y eventualmente expedir certificados sobre las

---

<sup>27</sup> Botey C. en Randall, L. *Op. Cit.* p. 24 y 25

<sup>28</sup> Appendini K. *Op. Cit.* p. 7

parcelas de propiedad individual, (incluyendo los solares de casa), y sobre las parcelas individuales de tierras comunes. El Procede pretendía concluir la certificación de derechos a fines de 1994, sin embargo inicialmente varios ejidos, comunidades y organizaciones campesinas rechazaron el Programa como una forma de hacer patente su rechazo a las reformas agrarias. El presidente Zedillo (1995-2000) se comprometió a concluir con la certificación agraria al terminar su periodo, lo cual tres años después aún no ha sido posible (2003).

El Procede empezó como un programa voluntario que se realizaría en los ejidos que lo aceptaran. Sin embargo debido a que las autoridades locales o regionales empezaron a demandar los certificados de Procede para varias transacciones como otorgar subsidios, solicitar crédito, etc., entre 1993 y el 31 de octubre del 2003, 24 mil 384 núcleos agrarios, equivalentes al 79.9 por ciento del total de los ejidos y las comunidades, concluyeron la regularización de sus derechos, en beneficio de 3'431,752 de campesinos a quienes se certificaron 66.787 millones de hectáreas. Aunque el 79.9 por ciento de los núcleos agrarios y el 84.5 por ciento de los sujetos (ejidatarios o comuneros) han adoptado el Procede, la superficie certificada únicamente representa el 65.7 por ciento de la superficie del sector social. La superficie titulada únicamente representa el 0.27 por ciento del total de la superficie dotada a los ejidatarios y comuneros.

**Cuadro 3**  
**Avance del Procede al 31 de octubre 2003**

	Núcleos	Beneficiarios	Documentos				superficie (ha)			
			Certificados		títulos	total	certificada		titulada	total
			parcelarios	uso común			parcelada	uso común		
<b>Total Procede</b>	24,384	3,431,752	4,193,824	1,528,351	1,865,626	7,587,801	20,430,584	46,080,603	275,993	66,787,179
<b>Total nacional</b>	30,513	4,060,580								101,591,095
<b>porcentaje</b>	79.9	84.5	55.3	20.1	24.6	100	20.1	45.4	0.27	65.7

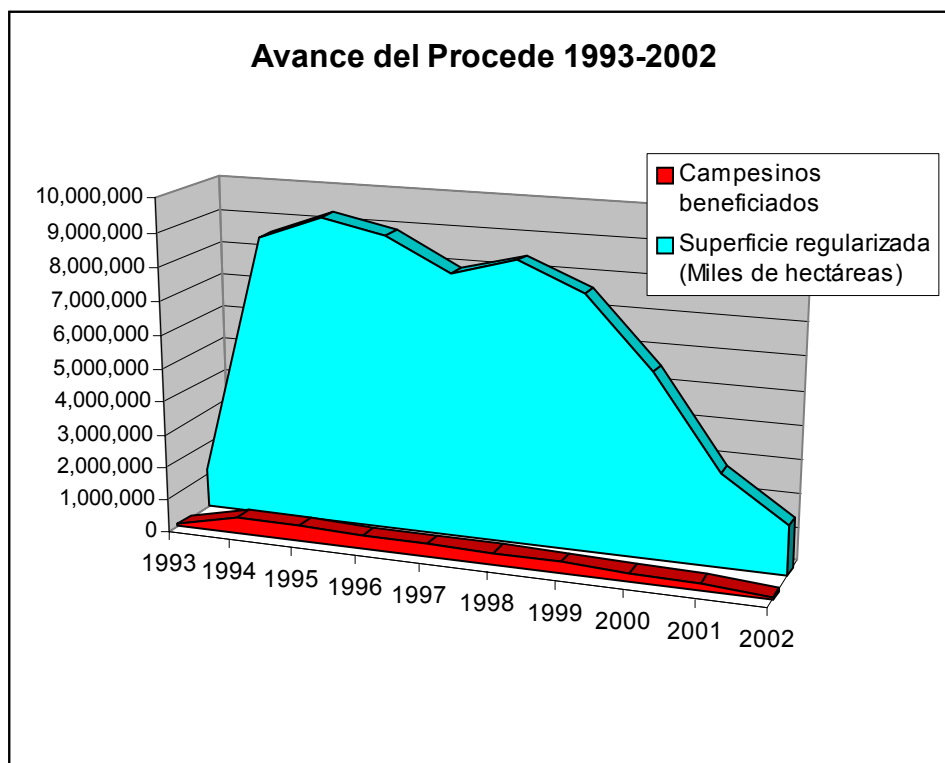
Fuente: SRA

Procede avanzó primero en ejidos con menos conflictos debido a la aceptación voluntaria. Al pasar los años aumentó la dificultad para incorporar a los ejidos y comunidades restantes al programa. El Procede ha avanzado menos en los ejidos de grandes dimensiones, quizá porque el gobierno trató de maximizar el número de ejidos certificados,

más que la superficie, o el número de ejidatarios beneficiados<sup>29</sup>. Hasta octubre del 2003, la superficie promedio certificada para cada sujeto agrario, tiene una extensión de 19.5 hectáreas, mientras que restan por certificar alrededor de 629 mil ejidatarios y comuneros que detentan una superficie promedio de 55.4 hectáreas por persona.

Según el Banco Mundial el hecho de que “los ejidos que aún no han sido certificados son mayores, más conflictivos, más pobres, de más difícil acceso y con menos capacidades humanas que el promedio tendrá implicaciones para completar el programa”<sup>30</sup>.

Se puede observar una adopción mas rápida del Procede durante los primeros años, que se dificulta a medida que quedan por certificar ejidos que rechazan el programa o que presentan disputas por límites e inequidad en el acceso a la tierra.



De los 66.8 millones de hectáreas certificadas, 69 por ciento fueron certificadas como de uso común, en tanto que 30.6 por ciento fueron certificadas como parcelas y el resto corresponde a solares urbanos y parcelas con destino específico. En este periodo se han expedido 7'587,801 certificados y títulos: 4'193,824 certificados parcelarios (55.3 por

<sup>29</sup> Klaus Deininger, Isabel Lavadenz, et.al., *Mexico's "second agrarian reform": Implementation and impact*. World Bank, University of Maryland, Secretaría de Reforma Agraria, México. Noviembre 2001. p. 15

<sup>30</sup> *ibid* p. 15

ciento); 1'528,351 certificados de uso común (20.1 por ciento) y 1'865,626 títulos de solares, ( 24.6 por ciento).

### **Adopción del Procede por estado y por tipo de propiedad**

La adopción del Procede ha sido diferenciada y registra variaciones significativas en los distintos estados del país (cuadro 4). Hasta el 31 de octubre del 2003, había sido certificada el 65.7 por ciento de la superficie nacional del sector social, pero en Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit y Oaxaca la adopción de Procede es mucho menor.

El Procede inició en comunidades agrarias hasta 1998. Entre 1998 y 1999 el Procede incorporó al 34.3 por ciento de las 2,342 comunidades agrarias del país. En las comunidades agrarias los usos y costumbres deben ser respetados, especialmente en las 1,395 comunidades indígenas del país. Las comunidades agrarias tienen mayor autonomía relativa, que orienta las prácticas que se relacionan con la tenencia de la tierra, tales como venta y renta de parcelas, cambio en el uso de suelo, que no están registrados en la Secretaría de la Reforma Agraria pero que son reconocidos por la gente. Identificar los derechos de propiedad es más complejo en las comunidades agrarias<sup>31</sup>.

La tarea de Procede es certificar los límites de la comunidad. En las comunidades agrarias las tierras son colectivas, inclusive las parcelas que se cultivan año con año por la misma familia, así la certificación individual no es relevante, pues los usos y costumbres reconocen el derecho al uso de la parcela. Lo que es relevante para las comunidades es obtener la lista de comuneros que son reconocidos y tienen derechos en la comunidad<sup>32</sup>. Esta lista debía ser actualizada periódicamente lo que raras vez ocurre, de ahí que los conflictos sobre quién tiene derecho a la tierra pueden complicar el proceso de certificación<sup>33</sup>

En la ley de 1992, las comunidades preservan su estatus legal como comunidades con tierras bajo el régimen comunal, en donde la tierra no puede venderse, rentarse o hipotecarse. Sin embargo la ley marca la posibilidad para las comunidades de adoptar el

---

<sup>31</sup> Appendinni, K. *Op. Cit.* p. 25

<sup>32</sup> *Ibid.* p. 25

<sup>33</sup> Rivera Herrejón, 2001 en: Appendini K. *Op. Cit.* p. 26

régimen ejidal (que entonces les permitiría privatizar la tierra) o entrar en asociación con agentes externos y proporcionar la tierra para inversiones de sociedades mercantiles.

<b>Cuadro No. 4</b>						
<b>AVANCE DEL PROCEDE HISTÓRICO (1993 AL 31 DE OCTUBRE DEL 2003)</b>						
			<b>superficie</b>			
	Núcleos	Beneficiarios <sup>1</sup>	certificada		titulada	total
			parcelada	uso común		
Total procede	24,384	3,431,752	20,430,583.5	46,080,602.7	275,993.0	66,787,179.2
Total nacional	30,513	4,060,580				101,591,095
%	79.9	84.5	20.11	45.36	0.27	65.74
AGS Procede	174	31,900	112,790.79	112,819.42	3,059.14	228,669.35
Ags Tot	187	26,546				270,843.00
%	93.0	5,354	41.64	41.65	1.13	84.43
BC Procede	214	24,347	1,770,812.12	2,676,883.73	2,630.57	4,450,326.42
BC Tot	228	17,921				5,698,074
%	93.9	6,426	31.08	46.98	0.05	78.10
BCS Procede	95	12,905	248,982.86	4,247,587.79	1,797.66	4,498,368.31
BCS tot	100	9,632				5,003,062
%	95	3,273	4.98	84.90	0.04	89.91
CAMPECHE Procede	353	43,315	415,842.17	1,067,830.68	6,076.02	1,489,748.87
CAMPECHE total	381	49,298				3,130,062
%	92.7	87.9	13.29	34.12	0.19	47.59
COAHUILA Procede	804	84,670	1,609,418.44	3,604,045.05	12,303.81	5,225,767.30
COAHUILA Total	879	76,861				6,453,319
%	91.5	7809.0	24.94	55.85	0.19	80.98
COLIMA Procede	156	23,197	223,934.80	44,948.89	1,836.47	270,720.16
COLIMA Total	163	15,458				316,243
%	95.7	7,739	70.8	14.2	0.6	85.6
CHIAPAS Procede	1,049	176,282	771,548.33	402,119.09	10,601.56	1,184,268.98
Chiapas Total	2,628	348,863				4,285,992
%	40	51	18.00	9.38	0.25	27.63
CHIHUAHUA Procede	831	95,641	564,587.52	6,504,390.42	10,909.96	7,079,887.90
Chih Total	951	112,641				10,070,761
%	87.4	84.9	5.61	64.59	0.11	70.30
D. FEDERAL Procede	0	0	0	0	0	0
DF total	86	26,849				31,898
%						
DURANGO Procede	1,048	149,060	726,116.47	6,017,839.14	10,630.58	6,754,586.19
Dgo Tot.	1,100	133,277				8,281,320
%	95	15,783	8.77	72.67	0.13	81.56
GUANAJUATO Procede	1,282	174,874	527,041.36	323,210.89	15,299.09	865,551.34
Gto Tot	1,502	138,616				1,257,654
%	85	36,258	41.91	25.70	1.22	68.82

GUERRERO Procede	872	139,564	814,991.87	970,883.29	4,433.28	1,790,308.44
Gro Total	1,230	215,213				5,015,413
%	70.9	64.8	16.25	19.36	0.09	35.70
HIDALGO Procede	905	139,712	281,503.21	297,056.00	9,377.27	587,936.47
Hidalgo total	1145	160,107				972,316
%	79.0	87.3	28.95	30.55	0.96	60.47
JALISCO Procede	1,088	163,157	877,080.11	685,606.71	8,878.14	1,571,564.96
JaLISCO Total	1,434	172,780				3,312,663
%	76	94	26.48	20.70	0.27	47.44
MEXICO Procede	976	235,093	360,093.13	229,346.33	97.2857	589,536.74
MEXICO total	1,219	353,342				1,076,314
%	80.1	66.5	33.46	21.31	0.01	54.77
MICHOACAN Procede	1,326	140,394	726,926.96	638,716.31	7,286.67	1,372,929.95
MICHOACAN Total	1,790	194,756				2,767,819
%	74.1	72	26.26	23.08	0.26	49.60
MORELOS Procede	183	48,655	119,478.14	65,601.86	865.6029	185,945.60
MORELOS total	228	45,715				355,447
%	80.3	2,940	33.61	18.46	0.24	52.31
NAYARIT Procede	301	69,187	399,887.35	445,147.14	4,266.38	849,300.87
NAYARIT TOTAL	399	77,435				2,211,601
%	75.4	89.3	18.08	20.13	0.19	38.40
NUEVO LEON Procede	564	44,563	439,354.42	1,049,537.99	11,332.82	1,500,225.23
NuEVO LEON total	608	42,402				1,989,021
%	92.8	2,161	22.09	52.77	0.57	75.43
OAXACA Procede	791	136,317	535,182.68	976,853.03	13,785.89	1,525,821.60
OAXACA total	1476	364,752				7,451,993
%	53.6	37.4	7.18	13.11	0.18	20.48
PUEBLA Procede	1,000	202,766	521,902.75	500,945.51	12,290.41	1,035,138.67
PUEBLA total	1,176	200,114				1,529,387
%	85.0	2,652	34.12	32.75	0.80	67.68
QUERETARO Procede	345	67,512	162,964.53	302,265.95	7,583.51	472,813.99
QUERETARO total	368	49,268				564,495
%	93.8	18244.0	28.87	53.55	1.34	83.76
QUINTANA ROO Procede	267	44,753	45,066.20	2,176,341.68	8,128.96	2,229,536.84
QUINTANA ROO total	279	33,687				2,799,684
%	95.7	11,066	1.61	77.74	0.29	79.64
SLP Procede	1,083	128,208	885,910.38	1,979,154.20	31,117.42	2,896,182.00
SLP total	1,301	171,079				4,013,448
%	83	75	22.07	49.31	0.78	72.16
SINALOA Procede	1,200	133,809	1,493,616.90	1,576,558.12	1,285.86	3,071,460.88
SINALOA Total	1,249	149,881				3,554,618
%	96	89	42.02	44.35	0.04	86.41
SONORA Procede	904	83,466	570,679.43	4,468,651.78	5,628.90	5,044,960.12
SONORA total	990	106,933				6,342,253
%	91	78	9.00	70.46	0.09	79.55

TABASCO Procede	704	119,642	740,568.02	146,467.98	6,734.30	893,770.31
TABASCO total	758	99,468				1,122,036
%	92.9	20174.0	66.00	13.05	0.60	79.66
TAMAULIPAS Procede	1,204	95,029	1,169,357.27	713,737.42	14,380.44	1,897,475.12
TAMAULIPAS total	1,344	81,995				2,588,679
%	90	13,034	45.17	27.57	0.56	73.30
TLAXCALA Procede	238	54,702	139,956.45	37,008.24	2,622.65	179,587.34
TLAXCALA total	242	42,346				194,284
%	98.3	12,356	72.04	19.05	1.35	92.44
VERACRUZ Procede	3,043	340,619	1,840,691.47	138,989.30	25,660.42	2,005,341.19
VERACRUZ total	3,573	302,791				2,913,181
%	85	37,828	63.18	4.77	0.88	68.84
YUCATAN Procede	676	98,297	433,687.57	1,536,813.24	6,905.99	1,977,406.80
YUCATAN total	735	126,493				2,265,263
%	92.0	77.7	19.15	67.84	0.30	87.29
ZACATECAS Procede	708	130,116	900,609.82	2,143,245.49	18,185.96	3,062,041.26
ZACATECAS total	764	114,066				3,751,780
%	92.7	16,050	24.0	57.1	0.5	81.6

Fuente: Ceccam con datos de SRA, Tercer informe de labores, 2003; y RAN, Procede, avance 2003

Notas: 1/ cuando los beneficiarios del Procede son mayores a los beneficiarios totales reportados se debe a los nuevos sujetos con derechos agrarios que se incorporaron a partir del Procede, tales como los avcendados y los posesionarios. En este caso el cuadro registra el número

También la ley reconoce en las comunidades agrarias la existencia de parcelas privadas, la cesión de derechos a un sucesor o avcendado, pero no permite la venta, ni reconoce la herencia formal o el registro de un sucesor como en el caso del ejido<sup>34</sup>

Oaxaca es el estado con menor avance del Procede pues únicamente se ha certificado el 20.5 por ciento de la superficie del sector social; le sigue Chiapas con el 27.6 por ciento; Guerrero con el 35.7 por ciento y Nayarit con el 38.4 por ciento.

En Oaxaca el 80 por ciento de la tierra es del sector social, propiedad de 655 comunidades agrarias y de 821 ejidos. Oaxaca se caracteriza por la importancia que tiene la propiedad comunal —absorbe el 34 por ciento de las tierras comunales de México— el 62 por ciento de la superficie del estado es propiedad comunal. Un 17 por ciento de la superficie de Oaxaca pertenece a los ejidos y el resto (20 por ciento) es propiedad privada o terrenos nacionales.

La estructura agraria en Oaxaca es un producto colonial. “Por cédulas reales de 1546, 1551, y 1568, el rey dispuso que se juntara a los indígenas en asentamientos urbanos estilo europeo y señalaran los términos del pueblo. Mandó que se demarcaran las tierras

<sup>34</sup> *Ibid.* P. 26

para montes, ejidos y labranza, que desde entonces quedaron inscritas al régimen comunal”<sup>35</sup>.

La mitad de los núcleos agrarios de Oaxaca han certificado sus derechos, pero en ellos se integran sólo el 37 por ciento de los ejidatarios y comuneros del estado, y abarcan únicamente el 20.5 por ciento de la superficie del sector social. Dos terceras partes de la superficie inscrita en el Procede está certificada como tierras de uso común y una tercera parte como parcelada. Menos del 0.2 por ciento de la superficie del sector social llegó al proceso de titulación.

La poca adopción del Procede en Oaxaca debe relacionarse con la alta proporción de propiedad comunal. Según un estudio de caso realizado en los valles centrales de Oaxaca sobre 125 comunidades agrarias, sólo se habían certificado 35, hasta el año 2001, las 90 restantes no lo hicieron debido a conflictos por límites, rezago agrario, administrativo, jurídico y problemas internos. Entre las 35 comunidades certificadas, sólo seis optaron por medir y asignar parcelas de manera individual a los comuneros, mientras que 29 únicamente certificaron el perímetro comunal<sup>36</sup>. Antes de pensar en el derecho individual de obtener un documento respecto a la tierra que se posee, los comuneros están pensando en conservar el interés colectivo. En Asamblea acuerdan no asignar derechos individuales para que la Asamblea y los comuneros mantengan la posibilidad de asignar tierras o permitir a las nuevas generaciones abrir tierras al cultivo. Si se otorgan derechos individuales a los comuneros, la Asamblea pierde la posibilidad de tomar decisiones sobre esa parcela y el comunero estará impedido de subdividir su parcela incluso para repartirla entre sus hijos<sup>37</sup>.

En todas las comunidades del estudio se presentaron conflictos y el Procede no despertó el interés de los comuneros: “¿Si ya tenemos nuestros planos para qué medir de nuevo? ¿Si todos somos comuneros para qué depurar el padrón? ¿Qué vamos a ganar con el Procede? ¿Si es menos superficie repondrán el resto?”<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Florescano Enrique, *Etnia, Estado y nación. Ensayo sobre las identidades colectivas en México*. México, Ed. Aguilar, 1996. p. 186

<sup>36</sup> Alfredo Ramírez Gómez, “Las comunidades indígenas: entre la Ley Indígena y la Ley Agraria. Avances del PROCEDE en comunidades del Valle de Oaxaca 1996-2001” en: Revista *Estudios Agrarios* p. 148

<sup>37</sup> *Ibid.* p. 171

<sup>38</sup> *Ibid.* p. 165

Chiapas es el segundo estado con menor avance en el Procede. Para octubre del 2003, sólo el 27.6 por ciento de la superficie ha sido certificada, a favor del 51 por ciento de los ejidatarios y comuneros, integrados en el 40 por ciento de los núcleos agrarios. A diferencia de Oaxaca, en Chiapas el 47 por ciento de la superficie es ejidal y sólo el 11 por ciento pertenece a las comunidades. Dos terceras partes de la superficie fue certificada como parcelas individuales; sólo una tercera parte como tierras de uso común y únicamente el 0.25 por ciento de la tierra ha sido titulada.

<b>Cuadro No. 5</b>					
<b>Distribución de ejidos y comunidades en el país y estados</b>					
		<b>Núcleos Agrarios</b>	<b>Superficie Has</b>	<b>% /total nacional o estatal</b>	<b>beneficiarios</b>
Total nacional	Ejidos	28,329	84,490,183	43.1	3,396,605
	Comunidades	2,184	17,100,912	8.72	663,975
%	Total	30,513	101,591,095	51.82	4,060,580
AGUASCALIENTES	Ejidos	184	257,587	48.86	26,278
	Comunidades	3	13,256	2.51	268
	Total	187	270,843	51.37	26,546
BC	Ejidos	225	5,476,455	76.59	17,760
	Comunidades	3	221,619	3.1	161
	Total	228	5,698,074	79.69	17,921
BCS	Ejidos	100	5,003,062	67.66	9,632
	Comunidades	0	0	0	0
	Total	100	5,003,062	67.66	9,632
CAMPECHE	Ejidos	381	3,130,062	54.88	49,298
	Comunidades	0	0	0	0
	Total	381	3,130,062	54.88	49,298
COAHUILA	Ejidos	877	6,441,866	42.77	76,719
	Comunidades	2	11,453	0.08	142
	Total	879	6,453,319	42.85	76,861
COLIMA	Ejidos	161	310,113	56.73	15,135
	Comunidades	2	6,130	1.12	323
	Total	163	316,243	57.85	15,458
CHIAPAS	Ejidos	2,542	3,444,621	46.78	276,807
	Comunidades	86	841,371	11.43	72,056
	Total	2,628	4,285,992	58.21	348,863
CHIHUAHUA	Ejidos	885	9,482,057	38.55	106,685
	Comunidades	66	588,704	2.39	5,956
	Total	951	10,070,761	40.94	112,641
D. FEDERAL	Ejidos	81	11,098	7.28	20,923
	Comunidades	5	20,800	13.64	5,926
	Total	86	31,898	20.92	26,849

DURANGO	Ejidos	980	5,847,416	47.62	108,072
	Comunidades	120	2,433,904	19.82	25,205
	Total	1,100	8,281,320	67.44	133,277
GUANAJUATO	Ejidos	1,496	1,249,400	40.26	137,843
	Comunidades	6	8,254	0.27	773
	Total	1,502	1,257,654	40.53	138,616
GUERRERO	Ejidos	1,051	3,206,360	49.49	161,278
	Comunidades	179	1,809,053	27.92	53,935
	Total	1,230	5,015,413	77.41	215,213
HIDALGO	Ejidos	1,008	844,127	40.85	137,595
	Comunidades	137	128,189	6.2	22,512
	Total	1,145	972,316	47.05	160,107
JALISCO	Ejidos	1,380	2,472,804	31.27	161,773
	Comunidades	54	839,859	10.62	11,007
	Total	1,434	3,312,663	41.89	172,780
MÉXICO	Ejidos	1,058	836,923	39.07	303,525
	Comunidades	161	239,391	11.18	49,817
	Total	1,219	1,076,314	50.25	353,342
MICHOACÁN	Ejidos	1,693	2,340,449	39.95	169,439
	Comunidades	97	427,370	7.29	25,317
	Total	1,790	2,767,819	47.24	194,756
MORELOS	Ejidos	203	290,674	58.59	39,802
	Comunidades	25	64,773	13.06	5,913
	Total	228	355,447	71.65	45,715
NAYARIT	Ejidos	361	1,202,553	44.37	63,811
	Comunidades	38	1,009,048	37.23	13,624
	Total	399	2,211,601	81.6	77,435
NUEVO LEON	Ejidos	594	1,894,137	29.26	39,755
	Comunidades	14	94,884	1.47	2,647
	Total	608	1,989,021	30.73	42,402
OAXACA	Ejidos	821	1,639,837	17.6	114,543
	Comunidades	655	5,812,156	62.4	250,209
	Total	1,476	7,451,993	80	364,752
PUEBLA	Ejidos	1,061	1,234,682	36.15	170,173
	Comunidades	115	294,705	8.63	29,941
	Total	1,176	1,529,387	44.78	200,114
QUERETARO	Ejidos	353	506,978	41.85	46,283
	Comunidades	15	57,517	4.75	2,985
	Total	368	564,495	46.6	49,268
QUINTANA ROO	Ejidos	279	2,799,684	71.42	33,687
	Comunidades	0	0	0	0
	Total	279	2,799,684	71.42	33,687

SLP	Ejidos	1,140	3,896,569	61.1	152,194
	Comunidades	161	116,879	1.83	18,885
	Total	1,301	4,013,448	62.93	171,079
SINALOA	Ejidos	1,159	3,027,296	51.87	134,897
	Comunidades	90	527,322	9.04	14,984
	Total	1,249	3,554,618	60.91	149,881
SONORA	Ejidos	943	5,213,940	28.87	77,180
	Comunidades	47	1,128,313	6.25	29,753
	Total	990	6,342,253	35.12	106,933
TABASCO	Ejidos	757	1,120,537	45.53	98,896
	Comunidades	1	1,499	0.06	572
	Total	758	1,122,036	45.59	99,468
TAMAULIPAS	Ejidos	1,340	2,408,914	30.23	81,404
	Comunidades	4	179,765	2.26	591
	Total	1,344	2,588,679	32.49	81,995
TLAXCALA	Ejidos	240	194,005	47.88	42,062
	Comunidades	2	279	0.07	284
	Total	242	194,284	47.95	42,346
VERACRUZ	Ejidos	3,493	2,786,162	38.69	284,856
	Comunidades	80	127,019	1.76	17,935
	Total	3,573	2,913,181	40.45	302,791
YUCATAN	Ejidos	734	2,264,106	51.96	126,430
	Comunidades	1	1,157	0.03	63
	Total	735	2,265,263	51.99	126,493
ZACATECAS	Ejidos	749	3,655,542	49.51	111,870
	Comunidades	15	96,238	1.3	2,196
	Total	764	3,751,780	50.81	114,066

Fuente: Ceccam, con datos de Secretaría de la Reforma Agraria, tercer informe de labores, 2003

Las contra reformas agrarias de 1992 constituyeron una piedra de toque para Chiapas, pues cancelaban la obligación estatal del reparto agrario y con ello la posibilidad de obtener la tierra por una gran mayoría de campesinos sin ella. La cancelación del reparto agrario fue uno de los factores que llevaron a la rebelión zapatista de 1994.

Actualmente el 58.2 por ciento de las tierras agropecuarias y forestales de Chiapas se encuentran en manos de ejidatarios y comuneros, muchos de ellos indígenas, en contraste con la predominancia de la propiedad privada en manos de finqueros de origen europeo hasta el siglo XIX. El reparto agrario recibió su impulso más fuerte en la época cardenista, a mediados de 1930, y grandes extensiones de tierra, tanto en la selva Lacandona como en otras regiones, propiedades de grandes finqueros, pasaron a manos de campesinos indígenas. El reparto agrario se estancó en los años ochenta y no pudo

ampliarse más la frontera agrícola, así, la situación en el campo se volvió cada vez más antagónica y conflictiva, y la demanda agraria junto con la presión campesina sobre las propiedades privadas siguió creciendo para culminar en el marco de la rebelión zapatista con las invasiones de tierras.

En 1988 había 22,598 campesinos demandando tierra, para 1994 los solicitantes de tierra habían aumentado a 40 mil. A principios de 1994 se tenían registrados 340 predios invadidos que representaban un total de 50 mil hectáreas, con una extensión promedio menor a 100 hectáreas por parcela, es decir que no rebasaban el límite de la pequeña propiedad. El levantamiento zapatista funcionó como un catalizador de las invasiones que durante el año alcanzaron cifras sin precedentes. Más de mil invasiones fuera de la zona Las Cañadas, (principal zona de conflicto). Para 1997, se mantenían 680 predios invadidos, de alrededor de 45 mil hectáreas dentro de Las Cañadas.

Una de las demandas de los acuerdos de San Andrés Sacamch'en en el marco de los diálogos entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), fue la instalación de una Mesa Agraria para dar una solución justa a los conflictos agrarios<sup>39</sup>. Las organizaciones campesinas y los poblados independientes presentaron a ante las autoridades 2,040 asuntos agrarios de los que 47 por ciento correspondía a la adquisición de tierras por parte del Estado, para repartirlas posteriormente entre los campesinos solicitantes; 15 por ciento eran casos de rezago agrario y 38 por ciento demandaban proyectos productivos y de desarrollo social<sup>40</sup>.

La demanda de tierras que serían adquiridas por compra fue de 588,713 hectáreas. Se compraron 242,178 hectáreas para 60,397 campesinos. En enero de 1998, se autorizó la compra de 196,116 hectáreas para 48,909 campesinos. Se compraron 438,294 hectáreas, equivalentes al 75 por ciento de la demanda inicial de tierras y al 10 por ciento de la superficie del sector social en el estado.

Una vez que el Estado compró las tierras para distribuir las entre los campesinos, estos demandan la creación de ejidos. A contracorriente de las reformas al 27 Constitucional y a la intención de privatizar la propiedad social que subyace como espíritu

---

<sup>39</sup> María Eugenia Reyes, "Los acuerdos agrarios en Chiapas: ¿una política de contención social?", en: Reyes M.U, R. Moguel y van der Haar G. *Transformaciones rurales en Chiapas*. México, UAM Xochimilco, Colegio de la Frontera Sur, 1998. p. 25

<sup>40</sup> *Ibid.* P. 26-27

de las reformas, los campesinos exigen la creación de ejidos y no aceptan la entrega de la tierra como pequeñas propiedades privadas<sup>41</sup>.

Guerrero es el tercer estado con menos incorporación de tierras al Procede. Únicamente ha sido certificada el 35.7 por ciento de la superficie, aunque integra a 71 por ciento de los núcleos agrarios y al 65 por ciento de los ejidatarios y comuneros. 16 por ciento fue certificada como parcelas individuales y el 19 por ciento como tierras de uso común. En el 0.09 por ciento de la superficie ha culminado el proceso de titulación. Guerrero al igual que Oaxaca se caracteriza porque el 77 por ciento de la superficie es del sector social. A más de mil ejidos les corresponde el 49 por ciento de la tierra del estado y a 179 comunidades agrarias el 28 por ciento. Oaxaca, Chiapas y Guerrero son estados con muy alta presencia indígena y es en donde el Procede ha tenido menor avance.

En sentido contrario a la evidencia empírica, el Banco Mundial afirma que: “Hay muy poca diferencia, si alguna, entre ejidos certificados localizados en comunidades con presencia indígena alta y en ejidos localizados en municipios no indígenas<sup>42</sup>, lo que implica que no hay un prejuicio en la puesta en marcha de Procede contra los ejidos indígenas. La lenta adopción de Procede en las comunidades indígenas se debe según el Banco Mundial a la presencia de conflictos, inequidad en el acceso a la tierra y a los recursos, a la falta de capital humano y de potencial económico, más que al carácter específicamente indígena del ejido”<sup>43</sup>, todos estos argumentos ideológicos y racistas.

Por el contrario los estados en donde el Procede ha avanzado más son: Tlaxcala, Baja California Sur, Yucatán y Sinaloa. En Tlaxcala el 92.4 de la superficie del sector social está certificada. La mayoría (72 por ciento) fue certificada como parcelada y sólo un 19 por ciento como superficie de uso común. El 1.35 por ciento de la superficie está titulada. En Tlaxcala el 48 por ciento de la superficie es del sector social, pero únicamente existen dos comunidades agrarias con 279 hectáreas en conjunto, es decir el régimen comunal es prácticamente inexistente.

En Baja California Sur el 90 por ciento de la tierra ha ingresado al Procede, y en su gran mayoría (85 por ciento) fue certificada como de uso común con solo un 5 por ciento

---

<sup>41</sup> *Ibid.* p. 38

<sup>42</sup> Robles, 2000 en: Klaus Deininger, Isabel Lavadenz, “Mexico’s second agrarian reform”: Implementation and Impact.” World Bank, University of Maryland, Secretaría de la Reforma Agraria p. 15.

<sup>43</sup> Klaus Deininger, Isabel Lavadenz, “Mexico’s second agrarian reform”: Implementation and Impact.” World Bank, University of Maryland, Secretaría de la Reforma Agraria p. 15.

de la superficie certificada en parcelas individuales. Sólo el 0.04 por ciento de la superficie está titulada. En Baja California Sur no existen las comunidades agrarias, sino que el 68 por ciento de la superficie que corresponde al sector social está bajo el régimen de ejidos.

En Yucatán se ha certificado el 87 por ciento de la superficie, 68 por ciento como tierra de uso común y el 19 por ciento como parcelas individuales, sólo el 0.3 por ciento está titulada. En Yucatán sólo existe una comunidad agraria a la que le corresponde el 0.03 por ciento de la superficie del estado, en tanto que a los ejidos les corresponde el 52 por ciento.

Según la información de Procede la distribución de la superficie certificada como parcelas individuales o como superficie de uso común presenta variaciones significativas en los distintos estados. En 13 entidades: Veracruz, Tabasco, Chiapas, Tlaxcala, Colima, México, Oaxaca, Morelos, Tamaulipas, Guanajuato, Sinaloa, Nayarit y Guerrero la superficie parcelada es de dos terceras partes o más del terreno ejidal, y en otras diez: Quintana Roo, Baja California Sur, Chihuahua, Sonora, Durango, Coahuila, Yucatán, San Luis Potosí, Baja California y Nuevo León, la mayor parte de las tierras son de uso común.

Aunque sería necesario realizar estudios de caso más profundos por estado, para a partir de la historia agraria particular de cada uno identificar los factores que influyen en el mayor avance en el Procede o en mayores restricciones para incorporarse al programa, los datos anteriores nos permiten apuntar algunas conclusiones:

1. Los estados en los que el Procede ha tenido menor recepción se caracterizan por una alta presencia de pueblos indígenas.
2. La presencia de comunidades indígenas bajo el régimen de tenencia comunal, aumenta la resistencia a la incorporación del Procede, debido a que las comunidades buscan mantener sus derechos colectivos sobre su territorio y la autonomía en las decisiones de sus autoridades, frente a las que Procede no otorga ninguna ventaja y sí puede poner en riesgo al parcelar el territorio.
3. Chiapas, tiene una proporción más pequeña de comunidades agrarias, a pesar de la alta presencia de grupos indígenas en el estado. Chiapas a pesar de su alta presencia indígena es un caso aparte ya que la revolución mexicana no logró profundizar una reforma agraria a nivel de la que se

realizó en otros estados del país. La concentración de la tierra en latifundios privados fue una constante aún después de la revolución. Las contra reformas al artículo 27 Constitucional con objetivos de cancelación del reparto agrario y privatización de la propiedad social fueron uno de los factores que determinaron el levantamiento indígena. El levantamiento zapatista provocó un avance en la redistribución de la tierra entre los campesinos e indígenas.

4. La mayoría de la superficie certificada ha sido bajo la forma de tierras de uso común, (45 por ciento a nivel nacional) contra el 20 por ciento como superficie parcelada. Esto da cuenta del interés de los ejidatarios y comuneros por mantener la propiedad colectiva de sus recursos.
5. Únicamente el 0.27 por ciento de la superficie ha llegado al proceso de titulación lo que sugiere el poco interés de parte de los ejidatarios y comuneros por las ventas de la tierra.
6. Desde el otro lado, los estados en donde el Procede ha tenido un mayor avance, son los estados más pequeños del país como Tlaxcala y Colima, o estados en los que no existe tenencia comunal de la tierra.
7. El Procede tuvo un avance más rápido en estados en donde la mayor proporción de superficie se certificó como tierras de uso común.

### **Las tierras de uso común y la propiedad forestal**

Las tierras de uso común funcionan como reserva y como red de seguridad social, aún en los casos en que su valor sea bajo, al ofrecer a los ejidatarios mecanismos para diversificar sus fuentes de ingreso o de protección contra eventos inesperados. Las actividades complementarias más importantes (ganadería y recolección) que desarrollan los ejidatarios en las tierras de uso común están dirigidas al autoconsumo como fuente complementaria del ingreso y cumplen una función social importante. En ocasiones constituyen una reserva para compensar a ejidatarios con pocas extensiones de tierras parceladas, o distribuir el recurso entre nuevos ejidatarios.

La principal actividad que se desarrolla en las tierras de uso común es la explotación de los recursos forestales y naturales. Por las características de la actividad forestal, la propiedad común de la tierra y de los recursos garantiza su aprovechamiento y

conservación por parte de sus poseedores. Para 1992, los aprovechamientos forestales comunitarios aportaban 40 por ciento de la producción nacional de materia prima y 15 por ciento de la madera aserrada<sup>44</sup>.

A pesar de estos datos, el estudio del Banco Mundial y la Procuraduría Agraria reporta que el 40 por ciento de los ejidatarios no aprovecha los recursos comunes, el 44 por ciento los aprovecha poco, y el 16 por ciento los considera importantes<sup>45</sup>.

Una amenaza a las tierras de uso común y a su participación en la producción y reproducción de la vida ejidal o comunitaria es que las reformas al marco legal agrario abren caminos, aunque no de forma directa, para su parcelación. “Este fenómeno está presente en 59 por ciento de los ejidos que cuentan con este tipo de tierras, aunque generalmente involucra solo una pequeña parte de la superficie”. Según los estudio de el Banco Mundial y la Procuraduría Agraria<sup>46</sup>, en los ejidos regularizados no hay conflictos importantes por el aprovechamiento de las tierras comunes. En alrededor de dos terceras partes de los ejidos regularizados existen acuerdos para aprovechar estas tierras, mientras que 84 por ciento de éstos están por escrito. Los acuerdos incluyen sanciones en 86 por ciento de los casos y 96 por ciento fueron discutidos en la asamblea ejidal.

Para el caso de los ejidos y comunidades forestales, “aunque las modificaciones al Artículo 27 constitucional y al reglamento agrario crearon la posibilidad de privatizar las tierras agrícolas de los ejidos, establecen la imposibilidad de parcelar o privatizar las tierras de uso común, como son los bosques. Sin embargo la Ley Agraria permite a los ejidos forestales asociarse con capital privado, cediendo el uso de sus tierras por periodos de incluso 30 años para el establecimiento de plantaciones forestales. De este modo los plantadores pueden llegar a controlar extensiones de hasta 20,000 hectáreas”<sup>47</sup>. Desde la perspectiva de los diseñadores neoliberales de las políticas agrarias y forestales, los principales logros de las reformas agrarias fueron crear la pequeña propiedad forestal y abrir el camino a la inversión de largo plazo a las plantaciones comerciales, para quienes a partir de 1996, la ley forestal otorga subsidios.

---

<sup>44</sup> Merino, L. *Op. Cit.* p. 94

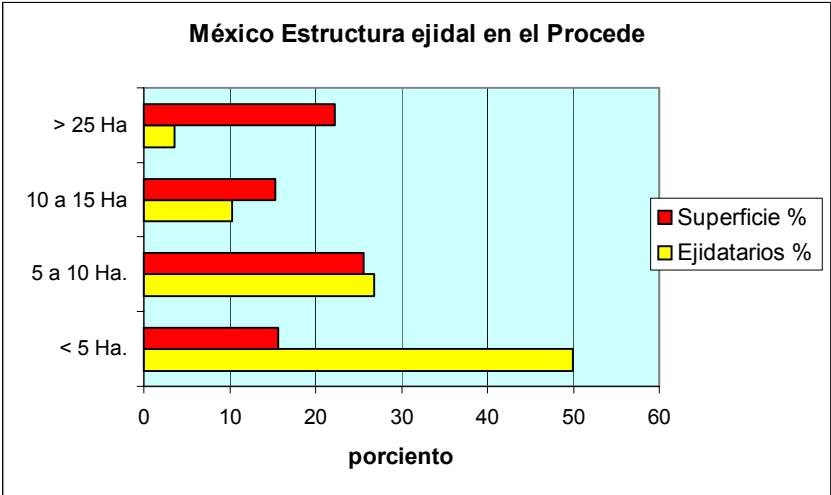
<sup>45</sup> Robles Héctor y Klaus Deininger, *Reporte técnico del Estudio Sectorial Agrario 2000*, Procuraduría Agraria y Banco Mundial, en: Estudios Agrarios, p. 177

<sup>46</sup> *Ibid.* p. 170

<sup>47</sup> Merino, L. *Op. Cit.* p. 98

A nivel nacional, cada ejido tiene en promedio 122 parcelas; sin embargo, en Tlaxcala, Morelos, Nayarit, México, Zacatecas, Puebla y Oaxaca los ejidos superan las 200, mientras que en Yucatán, Campeche, Sonora, Baja California Sur y Baja California casi no existen, por tener gran parte de selva tropical y por la presencia considerable de población indígena con prácticas de agricultura itinerante.

En promedio, a nivel nacional los ejidatarios tienen 8.8 hectáreas. Sin embargo, en 12 estados (México, Hidalgo, Tlaxcala, Morelos, Puebla, Querétaro, Guanajuato, Michoacán, Guerrero, Aguascalientes, San Luis Potosí y Durango) la superficie promedio es mucho menor y, en consecuencia, las condiciones para la producción son sumamente limitadas; estos problemas se agudizan puesto que los predios están fraccionados en varias parcelas.



El tamaño de los predios de la mitad de los ejidatarios es menor de cinco hectáreas; en conjunto poseen 15.6 por ciento de la superficie y tienen en promedio una extensión de 2.7 ha; 26.8 por ciento de los ejidatarios poseen predios mayores de 5 y hasta de 10 hectáreas. Usufructúan 25.6 por ciento de la tierra y el tamaño de sus predios es de 8.4 ha; 10.3 por ciento de los ejidatarios tienen más de 10 y hasta 15 hectáreas, son dueños de 15.3 por ciento de la superficie y el promedio es de 13 hectáreas. De los ejidatarios, cuyos predios son mayores de 25 hectáreas, 3.6 por ciento tienen en promedio 53.4 hectáreas y poseen 22.2 por ciento de la superficie ejidal parcelada.

Cerca de 70 por ciento de los sujetos agrarios están casados y encabezan una familia de aproximadamente cinco miembros. Los hombres representan 80 por ciento y las mujeres

20 por ciento. La mitad de los ejidatarios supera los 50 años y un 20 por ciento tiene más de 65 años.

### **Posibles causas del avance del Procede**

Cuando empezó a operar el Programa algunos ejidos lo rechazaron debido al descontento popular que propiciaron las reformas sin consenso al Artículo 27. Sin embargo, después de diez años de operación la gran mayoría de los núcleos agrarios (79.9 por ciento) lo han aceptado, y el 84.5 por ciento de los ejidatarios y comuneros del país han participado en el proceso de certificación de sus propiedades agrarias, aún cuando sólo se haya certificado el 65.7 por ciento de la superficie del sector social.

El Procede fue en general simplemente inducido, no fue voluntario. Una de las causas que pueden influir en la aceptación relativamente generalizada del Procede —además de que las instituciones gubernamentales lo convierten cada vez más en un requisito para tener acceso a otros programas— es que legaliza, y otorga el control sobre la tierra y los recursos naturales a los ejidatarios y comuneros, y puede ser utilizado como un instrumento que fortalezca la autonomía. Alrededor del 82 por ciento de los ejidos cuenta con al menos un recurso natural apto de ser aprovechado; 58 por ciento son aptos para agostadero, 22 por ciento de los ejidos tienen bosques y 3 por ciento tienen selva; 5 por ciento recursos para la acuicultura. 39 por ciento tiene materiales para construcción, 3 por ciento minerales no metálicos, además de que 2.5 por ciento posee recursos para el turismo. Los ejidos y las comunidades agrarias están muy interesados en mantener y garantizar los derechos sobre sus recursos.

La participación en el Procede requiere de una reunión inicial de la Asamblea de Ejidatarios con la mitad más uno de los ejidatarios miembros para aprobar o rechazar la participación en el Procede. Pero la decisión colectiva de participar en el programa no implica una decisión futura de privatizar o desintegrar el ejido, lo cual sólo puede ocurrir al finalizar el proceso de titulación. Es necesario destacar que si bien la mayoría de núcleos agrarios han aceptado el Procede únicamente se ha concluido el proceso de titulación sobre el 0.27 por ciento de la superficie.

Según la Secretaría de la Reforma Agraria sólo el 0.94 por ciento de la superficie del sector social y el 0.43 por ciento de los ejidos han adoptado el dominio pleno, la

mayoría de ellos están ubicados en las áreas periurbanas, interesados en vender sus tierras a un precio más alto.

El Banco Mundial pretende explicar esta falta de interés de los ejidatarios por la titulación de sus propiedades, (en donde muy pocos adoptan el dominio pleno que posteriormente será la base para decidir el cambio del régimen de tenencia de la tierra), bajo el argumento de que la propiedad privada está sujeta al pago de impuestos, mientras que la propiedad ejidal no. Los ejidatarios evitan titular sus propiedades con el fin de mantenerse en el régimen fiscal de excepción<sup>48</sup>.

Aunque esta es una posible hipótesis, la falta de interés en la titulación puede relacionarse con criterios culturales e históricos y no únicamente mercantiles. Los ejidatarios lucharon para obtener la tierra, que para ellos no es sólo un recurso mercantil sino el espacio en que se construye y recrea su identidad. Por lo tanto no están interesados en debilitar los vínculos sociales que integran el ejido, sino en mantenerlos y fortalecerlos. Esta hipótesis puede ser reforzada por el avance de la certificación de las propiedades sociales en mayor proporción como tierras de uso común, por el fuerte aumento de la renta de tierras, que no ha sido acompañada ni por la titulación, ni por las ventas.

En varios ejidos forestales, integrantes de Uniones de Ejidos y con aprovechamientos colectivos de sus recursos, los ejidatarios han optado por entrar al Procede, pero certifican toda la superficie del ejido en colectivo, incluida la de los solares de casa, como tierras de uso común. Garantizan de esta manera la propiedad colectiva sobre sus recursos ejidales y la posibilidad del aprovechamiento común de los mismos.

### **Los nuevos sujetos agrarios en el Procede <sup>49</sup>.**

El Banco Mundial considera que el Procede ha tenido un impacto positivo en la equidad al reconocer como sujetos agrarios alrededor de un millón de posesionarios y avecindados,

---

<sup>48</sup> Lavadenz, I., Klaus Deininger, *et. al. Mexico Land Policy —A decade after the ejido reform*. Report No. 22187 ME, World Bank, Secretaría de la Reforma Agraria, México, June 2001 p 27

<sup>49</sup> Héctor Robles Berlanga, *Estructura agraria*, con base en la información que se ha generado mediante el Procede a julio de 1996. Los datos provienen de más de 725 mil ejidatarios de 10 mil ejidos, que representan 20.5% de los ejidatarios del país y 37.5% de los ejidos. Los resultados del Procede muestran la diversidad agraria presente en el campo, ya que tienen información de por lo menos, un ejido certificado en mil 448 municipios en los 196 Distritos de Desarrollo Rural (ddr)

quienes previamente tenían derechos muy limitados y una precaria seguridad de tenencia con base en la ocupación de la tierra<sup>50</sup>.

Según los datos del Procede hasta 1996, el 70 por ciento de la población certificada eran ejidatarios, poco más de una cuarta parte era avecindada y el resto eran posesionarios. Como resultado del programa los ejidatarios certificados reciben títulos sobre sus parcelas y sobre las tierras de uso común. Los ejidos tienen la posibilidad de aceptar miembros adicionales con base en la ocupación actual de la tierra, a quienes se les asignarán títulos sobre la superficie agrícola y urbana que ocupan si la asamblea ejidal está de acuerdo. El Procede es la primera instancia en que el reconocimiento de los derechos de los avecindados y de los posesionarios puede ocurrir. De hecho únicamente logran hacer válidos sus derechos de ocupación a partir de la ley de 1992, y deben ser confirmados mediante el reconocimiento de la asamblea. Para los posesionarios el Procede significa que su ocupación de las tierras del ejido está garantizada, de ahí que después de cinco años, (o después de diez años si es que la ocupación fue de mala fe), ellos serán reconocidos como ejidatarios. En el caso de los avecindados Procede les confiere inmediatamente propiedad completa sobre sus solares urbanos<sup>51</sup>.

Según datos de Procede, el número de avecindados y ejidatarios con nuevos derechos agrarios son muy variables entre los estados, pero en algunos de ellos están en muy alta proporción. Por ejemplo, el Procede en Colima otorgó nuevos derechos agrarios a la mitad del número original de ejidatarios. En Baja California, Baja California Sur, Querétaro, los nuevos sujetos agrarios, anteriormente posesionarios o ejidatarios superan el 30 por ciento.

Aunque para el Banco Mundial la dotación de derechos de propiedad a posesionarios y avecindados es un impacto positivo, uno de los problemas del campo en México es el minifundio, ya que la mitad de los ejidatarios, el 78 por ciento de los comuneros, y el 62 por ciento de los propietarios privados son minifundistas, y tienen parcelas menores a cinco hectáreas. Las propias reformas agrarias de 1992 argumentaron

---

<sup>50</sup> Lavadenz, I., Klaus Deininger, *et. al. Mexico Land Policy —A decade after the ejido reform*. Report No. 22187 ME, World Bank, Secretaría de la Reforma Agraria, México, June 2001 p. 26 y Deininger, K. y I. Lavadenz, *Mexico's "second agrarian reform": implementation and impact*, World Bank, University of Maryland, Secretaría de Reforma Agraria, November 2001, p.16

<sup>51</sup> Lavadenz, I., Klaus Deininger, *et. al. Mexico Land Policy —A decade after the ejido reform*. Report No. 22187 ME, World Bank, Secretaría de la Reforma Agraria, México, June 2001 p 26- 27

tratar de resolver el problema del minifundio, pero el Procede ha otorgado derechos a 29 por ciento más de sujetos agrarios de los que existían antes de su operación.

Uno de los efectos más relevantes del Procede ha sido el aumento del número de ejidatarios en una quinta parte en promedio y en más del 60 por ciento en algunos de los casos, con el agravamiento del minifundio, provocado por el interés de los ejidatarios por regularizar ventas y cesiones parciales de tierra, a favor de parientes, hijos de ejidatarios, y avecindados y en otros como un mecanismo para legitimar despojos por parte de actores externos incluidos funcionarios<sup>52</sup>.

“La minifundización extrema de la tierra, saca de la competencia esas tierras y con ello afecta al conjunto del mercado al desvalorizar las operaciones propiamente mercantiles”<sup>53</sup>.

Mientras el trabajo de los ejidatarios queda en mayor proporción fuera de la agricultura, más se parcelan las tierras y menores son sus posibilidades de hacer frente a las necesidades de la familia campesina. La tierra queda como un complemento al ingreso, referente de vínculo, identidad y habitación para la familia no apta para producir, sólo representa una unidad de trabajo familiar en equilibrio.

El reconocimiento de avecindados y posesionarios puede provocar nuevos conflictos en los ejidos. Por ejemplo en San Ángel Zorumucapio, Michoacán, un ejido con aprovechamiento colectivo de sus recursos forestales y con empresas campesinas ejidales como aserraderos, fábricas de empaque, industria resinera, el reconocimiento de los derechos de los avecindados provocó la ruptura del ejido, el control por los avecindados de la dirección ejidal, la parcelación del bosque en unidades individuales, el deterioro de los recursos forestales, la exclusión de los ejidatarios originales de la toma de decisiones e instancias de dirección de las empresas.

En la comunidad de Tulín, Veracruz, la Procuraduría Agraria sostenía que los ejidatarios habían acordado permitir a los posesionarios tener derechos sobre la tierra, pero la decisión fue revocada por la Asamblea que acordó que los posesionarios debían pagar renta por la tierra que cultivaban<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Concheiro, L. y R. Diego, coord. *Una perspectiva campesina del mercado de tierras ejidales. Siete estudios de caso*. México, Juan Pablos, UAM, 2001 p. 28 y 29

<sup>53</sup> *Ibid* p. 19

<sup>54</sup> Appendinni, K. *Op. Cit.* 24

## **El Procede y los conflictos agrarios.¿Resuelve o fomenta los conflictos?**

Según el Banco Mundial el Procede reduce la incidencia de conflictos en el campo<sup>55</sup>. No obstante, el procedimiento de certificación de la tierra puede generar conflictos o sacar a relucir conflictos que estaban latentes y que pueden resolverse en un periodo de transición, o por el contrario aumentar e impedir la operación del Procede. Muchos de ellos provienen de las dificultades del proceso de reforma agraria en México; de los varios sujetos con derechos agrarios superpuestos en una misma superficie a lo largo de la historia; de problemas en la asignación de parcelas o uso de tierras comunes. Al momento de formalizar la tenencia, los usos y límites de la tierra, y de asignar derechos legales, los conflictos emergen, a pesar de que la asignación de la tierra haya sido acordada décadas atrás. En otros casos los conflictos involucran apropiaciones o ventas ilegales de tierra, que ahora pueden ser formalizadas por el Procede, aún contra el espíritu del ejido y la comunidad.

Con base en una muestra de 1291 ejidatarios<sup>56</sup>, el Banco Mundial concluye que: el Procede ha reducido los conflictos y aumentado la unidad social dentro del ejido: los ejidos sin Procede tienen alta presencia de conflictos (15 por ciento), más que aquellos con Procede o terrenos bajo el régimen de propiedad privada (6 por ciento)<sup>57</sup>.

Alrededor del 63 por ciento de los ejidos certificados tienen reglamentos internos escritos, como una forma de control de los recursos y acuerdos por la asamblea ejidal, mientras que sólo un 30 por ciento de los ejidos sin certificación cuentan con ellos.

Sin embargo entre 1992 y 2002 los tribunales agrarios encargados de resolver los conflictos han recibido 116,404 casos, la mayoría de competencia ordinaria, lo que demuestra que la nueva organización agraria ha resultado en un alto grado de conflictividad. Los estudios de caso, así como la información proveniente de los Tribunales Agrarios, indican que la posible saturación en los asuntos sin resolver puede deberse al gran número de conflictos relacionados con la herencia.

---

<sup>55</sup> Lavadenz, I., Klaus Deininger, *et. al. Mexico Land Policy —A decade after the ejido reform*. Report No. 22187 ME, World Bank, Secretaría de la Reforma Agraria, México, June 2001 p iv

<sup>56</sup> De Janvry, A., Gordillo, G., Sadoulet E. "Mexico's second agrarian reform: household and community responses 1990-1994" nCentro de Estudios México-Estados Unidos, 1997.

<sup>57</sup>Deininger, K. y I. Lavadenz, *Mexico's "second agrarian reform": implementation and impact*, World Bank, University of Maryland, Secretaría de Reforma Agraria, November 2001, p. 15

Alrededor de dos tercios de los casos remitidos a los tribunales agrarios tienen que ver con la herencia de los derechos del ejido y se deben a los cambios en la ley. A partir de la nueva ley un ejidatario puede apuntar como sucesor de derechos a cualquier persona. Formalmente la mujer y los hijos eran los que debían ser los sucesores. Una de cada cinco ejidatarios son mujeres y el derecho a la herencia es una cuestión de género importante, pero los derechos de las mujeres se han debilitado con la nueva ley<sup>58</sup>.

El fin del reparto agrario canceló cualquier otra vía de acceso a la tierra que no sea la herencia o la compra y temporalmente la renta. En el caso de los campesinos pobres se reduce a la herencia<sup>59</sup>.

En Santiago Coltzingo, Puebla, durante la asamblea hubo una disputa sobre el reconocimiento de los posesionarios. Raquel una viuda dijo que tenía derechos a una parcela de su esposo muerto, pero un grupo de ejidatarios querían asignar los derechos a otra persona. El problema era que el esposo de Raquel murió sin designar un sucesor y los oponentes a Raquel decían que había designado a otra persona. Finalmente la votación de la Asamblea dio los derechos a Raquel<sup>60</sup>.

Con los cambios a la ley agraria la parcela ha dejado de ser patrimonio familiar. Los cambios en las formas tradicionales de herencia, especialmente por la exclusión de las mujeres como beneficiarias del reparto agrario y la sustitución de la herencia a la palabra con el consecuente desplazamiento de la mayoría de los hijos de los ejidatarios. La legislación actual únicamente reconoce el derecho de tanto a los miembros de la familia, que muy pocas veces pueden hacer uso de él por falta de recursos económicos para comprar la parcela, si el jefe de familia decide venderla. Así la familia del ejidatario ha quedado en mayor desventaja con los cambios a la ley agraria<sup>61</sup>.

Las formas de movilidad de la tierra por medio de la herencia presionan el mercado de tierras en aquellas comunidades en donde la costumbre indica dejar un pedazo de tierra a cada uno de los hijos varones y más cuando esta tradición también incluye a las mujeres. Las familias que se van capitalizando tienden a ir comprando predios privados y parcelas ejidales con objeto de heredar un pedazo de tierra suficiente a cada uno de los hijos. “Si hay

---

<sup>58</sup> Appendinni K. *Op. Cit* p. 32

<sup>59</sup> Concheiro, L. y R. Diego, *Op. Cit.* p. 31

<sup>60</sup> *Ibid* p. 24

<sup>61</sup> Luciano Concheiro y Roberto Diego, *Una perspectiva campesina del mercado de tierras ejidales. Siete estudios de caso.* México, Juan Pablos, UAM, 2001. p. 27

familias que se van haciendo de tierras, tiene que haber familias que las vayan perdiendo y que dejan incluso sin tierras a sus futuros herederos, los cuales pasaran a engrosar las filas de los jornaleros agrícolas, los empleados urbanos”<sup>62</sup>.

<b>Núcleos con conflictos Agrarios registrados por Procede 2003</b>		
		%
<b>Total núcleos agrarios</b>	<b>30,513</b>	<b>100</b>
Total de núcleos con problemas	4,735	15.5
Conflictos por límites sin juicio	941	19.9
Conflictos internos	498	10.5
Acciones agrarias inconclusas que extinguen derechos	106	2.2
Con rechazo al Procede	1164	24.6
Que condicionan su participación en el Procede	186	3.9
Invasión de tierras sin juicio	196	4.1
Núcleos agrarios con juicio	317	6.7
Con imposibilidad legal de atención	580	12.2
Con actividades administrativas	102	2.2
Sin tierras	191	4.0
Ejidatarios desavecindados	188	4.0
De alto riesgo	266	5.6
Fuente: ARN 15 de octubre 2003		

El Procede no puede entrar en regiones con conflictos agrarios severos como los Chimalapas, la región Huichola o Montes Azules.

Para el año 2003 el Registro Agrario Nacional reportó que 15.5 por ciento de los ejidos y comunidades del país tenían problemas. Entre ellos los problemas de mayor incidencia eran el rechazo al Procede en alrededor de un 25 por ciento de los núcleos con problemas, seguido por los núcleos con problemas de límites 19.9 por ciento.

Entre los determinantes para la adopción del Procede que resalta el Banco Mundial<sup>63</sup>:

1. La presencia de conflictos por definición de límites externos es altamente significativa y reduce la probabilidad de la adopción de Procede entre el 30 y 35 por ciento. En muchos ejidos la difusión y aprobación del programa no puede iniciar por la presencia de conflictos por límites<sup>64</sup>. El avance cada vez más difícil del Procede,

<sup>62</sup> *Ibid* p. 30

<sup>63</sup> Deininger, K. y I. Lavadenz, *Mexico's "second agrarian reform": implementation and impact*, World Bank, University of Maryland, Secretaría de Reforma Agraria, November 2001, p.14  
Klaus Deininger, Isabel Lavadenz,

<sup>64</sup> Lavadenz, I., Klaus Deininger, *et. al. Mexico Land Policy —A decade after the ejido reform*. Report No. 22187 ME, World Bank, Secretaría de la Reforma Agraria, México, June 2001 p 37

se debe a que los conflictos por linderos son una constante en todo el territorio mexicano y que se han dejado para el final todos los ejidos con problemas de límites.

2. La pertenencia de un ejido a una Unión de Ejidos reduce la probabilidad de operar el Procede, según el Banco Mundial porque las estructuras tradicionales se opondrán a la modernización del ejido<sup>65</sup>. Sin embargo los ejidos que pertenecen a Uniones de Ejidos son los más avanzados en términos políticos y organizativos, la mayoría cuentan con aparatos económicos o empresas construidos sobre la base organizativa agraria, de ahí que pueden valorar positivamente su pertenencia al ejido y no tener ningún interés en debilitarlo.
3. Los ejidos en los que el acceso a la tierra es más desigual están menos dispuestos a adoptar el Procede. La distribución inequitativa de los recursos y el poder político dentro del ejido actúa en dos sentidos opuestos: aumenta la probabilidad de adopción del Procede cuando permite que los ricos ratifiquen su apropiación *de facto* de los recursos comunes, pero evita su adopción cuando los amenaza al fortalecer los derechos tradicionales de los más pobres. La regularización de la tierra puede abrir un camino para que los ejidatarios que comparten recursos comunes y que habían sido expropiados por otros reestablezcan sus derechos sobre la propiedad común.
4. Los ejidos localizados en áreas con mejor infraestructura, niveles de ingreso más alto, y mejores niveles de vida y educación aceptan más fácil el Procede. Esta apreciación optimista del Banco Mundial, trata de ubicar el rechazo al Procede como una manifestación del atraso de los ejidatarios y comuneros. Sin embargo, la aceptación del Procede tiene que ver con el interés de los propietarios de las tierras por mantenerse en la producción agropecuaria y forestal, o con su interés en dejar estas actividades. Para quienes pretenden seguir ejerciendo la actividad agropecuaria y forestal, el Procede puede no reportar beneficios específicos y sí implicar la resolución de antiguos conflictos externos e internos. Para quienes pretenden dejar la actividad, que en su mayoría no es por haber conseguido mejores opciones, sino por la agudización de la situación de crisis que los expulsa de la

---

<sup>65</sup> *Ibid.* p. 37

actividad primaria —por falta de recursos para hacerla rentable, por la necesidad de migrar, etc— el Procede les garantiza mejores opciones en la renta y la venta de sus tierras.

### **El Procede y el mercado de tierras**

En el viejo esquema, la tierra era un derecho social y no una mercancía. Uno de los principales objetivos que guiaron las contra reformas agrarias de 1992, fue el impulso al funcionamiento de los mercados de tierras. Para los diseñadores neoliberales de las políticas agrarias de México y también para las instituciones multilaterales como el Banco Mundial, la falta de funcionamiento de los mercados de tierras, que provocaba la naturaleza social de la propiedad ejidal y comunal —inembargable, intransferible, inalienable— se consideraba uno de los más graves problemas del sector rural, causante de la pobreza y el atraso de la población y de la baja productividad y rentabilidad del sector. El Procede debería alentar el funcionamiento del mercado de tierras.

La movilidad de tierras en las comunidades campesinas se determina por regulaciones comunitarias, en esta movilidad se juega la condición de ser o dejar de ser campesino y el sentido múltiple de la tierra, no sólo en términos productivos sino también culturales<sup>66</sup>.

La mayoría de estudios registran que las modificaciones a la legislación agraria y la certificación de los derechos por el Procede han dinamizado el mercado de tierras de compraventa, de renta y otras formas de transacción, tanto entre actores de las propias comunidades como con agentes externos a ellas.

### **Los mercados de rentas de tierras**

1. Uno de los principales cambios de las reformas fue que después de 1992, la renta de la tierra, anteriormente prohibida, es legal para todos los ejidatarios, pero además aquellos que adoptaron el Procede cuentan con un certificado de reconocimiento de derechos adicional. Según el Banco Mundial el aumento de la seguridad de la tenencia debía resultar en el aumento de la oferta de tierras al mercado<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Concheiro, L. y R. Diego, *Op. Cit.* p. 29

<sup>67</sup> Klaus Deininger, Isabel Lavadenz, *Mexico's second agrarian reform. Implementation and impact*, World Bank, University of Maryland, SRA, p. 16

El Banco Mundial, supuso *a priori* que: “los mercados de tierras funcionan mejor para los agricultores privados, un poco menos para los ejidos certificados y peor para los ejidos no certificados”, y utilizó una ecuación en la que: “con ganancias constantes de acuerdo a la escala y un buen funcionamiento de los mercados de los factores de producción y del crédito, la cantidad de tierra operada debe ser independiente de la cantidad de tierra que se posee, del estatuto de la tenencia y de cualquier otra característica de la unidad de explotación”. “Las explotaciones ponen tierras en renta, u obtienen tierras para renta de acuerdo a su área óptima operada”<sup>68</sup>.

Sin embargo, los resultados de sus análisis econométricos registran lo erróneo de sus hipótesis y también lo erróneo de la racionalidad de la que parten. El Banco Mundial tuvo que admitir que: “en el sector privado y en los ejidos no certificados la cantidad de tierra operada es altamente dependiente de la cantidad poseída y que los mercados no trabajan perfectamente”. “Todavía más sorprendente, una vez que los factores están controlados, los mercados de tierras no operan más eficientemente en el sector privado que en el sector ejidal”<sup>69</sup>.

2. Para Concheiro y Diego<sup>70</sup>, aún desde antes de las reformas agrarias la renta de la tierra era una práctica común y entre un 50 y un 70 por ciento de las tierras de los ejidos de los distritos de riego estaban rentadas. El arrendamiento de las parcelas se daba principalmente en aquellas de producción comercial y rentable, donde el costo de oportunidad de la tierra era alto y en donde era necesario tener elevada disponibilidad de efectivo o acceso a fuentes de crédito. A principios de los años noventa, la renta de la tierra aunque muy difícil de cuantificar por no ser legal, abarcaba más del 50 por ciento de las mejores tierras agrícolas, para pastoreo y forestales, pertenecientes a ejidos y comunidades.

Hasta la fecha, la renta de la tierra se da a partir de compromisos de palabra, que se realizan entre los miembros de una comunidad, o gente de otros pueblos que se haya ganado la confianza de los campesinos. Los montos de arrendamiento están ligados a los cultivos, a la calidad y ubicación de la tierra.

---

<sup>68</sup> *Ibid.* p 17

<sup>69</sup> *Ibid.* p. 18

<sup>70</sup> Luciano Concheiro y Roberto Diego, *Una perspectiva campesina del mercado de tierras ejidales. Siete estudios de caso*, México, Juan Pablos, UAM, 2001. p. 23

En el campo mexicano paulatinamente se ha desarrollado una concentración selectiva de tierra de acuerdo a la coyuntura económica, y otra que tiene que ver con procesos más generales, permanentes y de larga trayectoria como la ganaderización, o procesos más recientes y efímeros como la agricultura por contrato. La tendencia a la reconcentración de la tierra da forma a un neolatifundismo construido alrededor de capitalistas agrarios, agroindustrias transnacionales y grandes ganaderos, sin que los límites legales los obstaculicen<sup>71</sup>.

Los mercados de renta de tierras han sido afectados por la implementación de Procede más que por los cambios en el marco legal. El Banco Mundial considera que la entrada al Procede apoya el funcionamiento de los mercados de tierras. El Procede ha aumentado la demanda para manejar tierra y ha disminuido la dependencia a operar sobre tierra propia. En los ejidos certificados los propietarios pueden rentar cualquier cantidad de tierra independientemente de su posesión inicial. La demanda para renta de tierra es más alta en los ejidos certificados que en los no certificados<sup>72</sup>.

El Banco Mundial, con base en su análisis econométrico afirma que: a pesar de que la estructura de la tierra es bastante similar en los dos tipos de ejidos, los mercados de tierras trabajan completamente diferente en cada uno de ellos. “En los ejidos no certificados son los grandes productores quienes toman tierras en renta y los pequeños productores quienes rentan sus tierras, mientras ocurre lo opuesto en los ejidos certificados. En los ejidos no certificados los mercados de renta tienden a contribuir a la concentración de la tierra en lugar de a la redistribución hacia los productores más pequeños”<sup>73</sup>. “Los mercados de tierras son más activos y distribuyen la tierra hacia aquellos productores con bajas posesiones de tierra propia”. Para el Banco Mundial la implementación de Procede más que los cambios legales por sí mismos aumentan la seguridad en la tenencia y permiten a los pequeños productores aumentar el tamaño de sus operaciones a través de la renta<sup>74</sup>.

La observación empírica y los estudios de caso<sup>75</sup> no permiten aceptar esta temeraria afirmación del Banco Mundial. En la mayoría de los ejidos certificados ocurre lo mismo que el Banco sostiene sólo ocurre en los ejidos no certificados. En México como

---

<sup>71</sup> Ibid. P. 26

<sup>72</sup> Klaus Deininger, Isabel Lavadenz, *Op. Cit.* p. 18

<sup>73</sup> Klaus Deininger, Isabel Lavadenz, *Op. Cit.* p. 18

<sup>74</sup> Ibid p. 19

<sup>75</sup> Concheiro L. y R Diego, *Op. Cit.*

consecuencia de las contrarreformas agrarias se está viviendo una reconcentración selectiva de la tierra, principalmente de alto potencial productivo, en manos de los grandes productores, capitalistas agropecuarios, caciques, funcionarios, etc y no una renta de tierras a favor de los pequeños productores con falta de ellas.

En Sinaloa, uno de los estados en los que el Procede ha avanzado rápidamente pues se ha certificado el 86.4 por ciento de la superficie del sector social, la mitad como superficie parcelada y la otra mitad como superficie de uso común, (cuadro 4.) la renta de la tierra a partir de las contrarreformas agrarias de 1992, ha aumentado vertiginosamente. En Sinaloa el 75 por ciento de la superficie es propiedad social y sólo el 25 por ciento privada (cuadro 5). La buena calidad de las tierras y la infraestructura de riego en Sinaloa son un atractivo para la concentración de las parcelas, que la reforma al Artículo 27 permite y alienta. A través de la renta de las parcelas, se ha formado una élite de grandes productores dedicados a la siembra de maíz y frijol a partir de la década de los noventa. Estos productores por sus economías de escala obtienen rentas diferenciadas en el proceso de producción y comercialización de los granos básicos. La comercialización de maíz está apoyada por un subsidio que la vuelve muy atractiva para los grandes productores.

La concentración de la tierra en Sinaloa es un fenómeno que aumentó vertiginosamente en la última década. Según información de los ejidatarios y productores entrevistados<sup>76</sup>, cerca del 80 por ciento de la tierra está rentada. Hay ejidos completos rentados. El ejido El Tajito, que tuvo su origen en una de las más importantes luchas agrarias de los años 70, ahora está rentado en un 90 por ciento (Armenta, com. pers., 2002). Según información de Aserca proporcionada por los productores, de las 300 mil hectáreas ejidales en Sinaloa, únicamente 50 mil son cultivadas por los propios ejidatarios, el resto está rentado.

Las parcelas promedio de los ejidatarios tienen una extensión alrededor de 10 hectáreas. La última dotación gubernamental fue de sólo cuatro hectáreas por ejidatario. Sin embargo existen empresarios privados que rentan enormes extensiones. Arnoldo Godoy, siembra 1,200 hectáreas, César Villaescuza renta ejidos completos, siembra más de 2 mil hectáreas, Jesús Patrón siembra más de mil hectáreas. El padrón de Procampo registra a los dos

---

<sup>76</sup> de Ita Ana, Los impactos socioeconómicos y ambientales de la liberalización comercial de los granos básicos en el contexto del TLCAN: El caso de Sinaloa, México, Ceccam, Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte, marzo 2003. p. 11-14

últimos con más de mil hectáreas (Aserca, 2002). Estos neolatifundistas por supuesto son la minoría.

La demanda de tierra se concentra en las regiones de Sinaloa mejor dotadas como Mochis, Culiacán y Guasave. La renta de las parcelas, con todos los derechos —derechos de siembra, recepción de subsidios de Procampo, recepción de subsidios a la comercialización, y derechos de agua— cuesta entre tres mil y cinco mil pesos por hectárea. En Culiacán se paga por la renta de una hectárea tres mil pesos, pero en Mochis, cinco mil. (González, com. pers., 2002)

La concentración de la tierra se agudiza por la falta de rentabilidad de los cultivos básicos en las pequeñas parcelas y está relacionada con la caída de sus precios y con la falta de seguridad del ingreso. Para algunos ejidatarios es más redituable rentar sus parcelas que cultivarlas en un mercado altamente inestable. Por la renta de una parcela de diez hectáreas un productor puede recibir anualmente 50 mil pesos sin ningún riesgo.

Los grandes productores privados aumentan su rentabilidad por escala de producción. Además los esquemas de subsidios a la comercialización les aseguran una buena parte de su ingreso. En Sinaloa el maíz es el producto que cuenta con mayores volúmenes de subsidio a la comercialización, de ahí que una buena parte de las extensiones rentadas se destinen a este cultivo. Un empresario agrícola que renta tres mil hectáreas, produce alrededor de 25,000 toneladas de maíz por las que recibirá 10 millones de pesos como subsidios a la comercialización<sup>77</sup>.

En el caso de Sonora, otro estado con un avance alto en el Procede, pues el 79.5 por ciento de la tierra está certificada, en su mayoría como superficie de uso común (cuadro 4), alrededor del 80 por ciento de las tierras ejidales de riego están rentadas. La renta de la tierra de los ejidos provoca la desaparición de su organización económica y política y en varios casos de sus empresas y de las organizaciones campesinas de segundo y tercer nivel que las aglutinaban: Uniones de Ejidos, Asociaciones Rurales de Interés Colectivo.

En los ejidos con tierras de riego donde los empresarios privados han mostrado interés por invertir en la producción agropecuaria, el arrendamiento de la tierra por medio de un pago en efectivo es la forma de transacción más común. El vínculo entre el arrendador y el arrendatario, que generalmente es una empresa, lo suelen realizar los

---

<sup>77</sup> *Ibid* p. 11-14

coyotes o intermediarios locales, como convenios en donde se considera al ejidatario en lo individual y no al ejido<sup>78</sup>. El trato individual permite que el ejidatario tenga menor poder de negociación y mayores beneficios para la empresa.

La tierra no se da en rentas para la redistribución entre los pequeños productores o campesinos que carecen de ella, si no que ocurre como una necesidad, una fatalidad principalmente de los pequeños productores, derivada de la incapacidad de hacerla producir por falta de capital, insumos, crédito, rentabilidad, mercados. Para los campesinos la entrada al mercado de renta de tierras implica la imposibilidad de hacerla producir y obtener mejores ganancias.

A pesar de estas observaciones el Banco Mundial concluye que “hay muy poca evidencia de que las reformas políticas de 1992 y la implementación del Procede favorecen la concentración de la tierra. Al contrario, la certificación de los derechos a la tierra aumenta la demanda para cultivar tierras y permite a los pequeños productores entrar al mercado desde el lado de la demanda<sup>79</sup>”. Lo que la experiencia muestra es que los pequeños productores generalmente entran al mercado de tierras desde el lado de la oferta y salen temporalmente de la actividad productiva.

Para el Banco Mundial sigue siendo un grave problema que aún después de las reformas y el Procede han aumentado los contratos de rentas, pero no las transacciones de ventas. Desde su punto de vista “la prevalescencia de contratos de corto plazo, inclusive en el sector ejidal, sugiere que la activación de los mercados de tierras por sí misma no es suficiente para permitir cambios estructurales de largo plazo como los que requiere el sector agrícola de México”. Los contratos de renta de corto plazo no son suficientes para dar seguridad a las inversiones requeridas para mejorar la productividad (irrigación, mecanización, plantas de empaque etc)<sup>80</sup>.

Desde el punto de vista campesino el aumento de la mediería y el arrendamiento son generadas por necesidades de supervivencia, o por la búsqueda de cierta estabilidad o combinación con otras actividades extrapredio, pero responden a la clara voluntad de continuar siendo ejidatarios, y por lo tanto de conservar su tierra en posesión.

---

<sup>78</sup> Concheiro L. y R. Diego, *Op. Cit.* p. 33-34

<sup>79</sup> Klaus Deininger, Isabel Lavadenz, *Op. Cit.* p. 19

<sup>80</sup> *Ibidem* p. 19

## Los mercados de venta de tierra .

El Procede no ha tenido un impacto significativo en los mercados de venta de tierras en comparación con su impacto en los mercados de renta de tierras<sup>81</sup>. Para el Banco Mundial, la posesión de la tierra o al menos la renta de largo plazo es necesaria como un incentivo para la inversión. Sin embargo, el propio Banco Mundial admite que en tanto los mercados de créditos funcionen de “manera imperfecta”, los mercados de ventas de tierras pueden conducir a la compra especulativa de tierras por los productores ricos, con buen acceso al crédito, y presionar a la venta de la tierra de los pequeños productores sin acceso al financiamiento.

Según los datos del Banco Mundial, desde 1992 —consistente con el estancamiento del sector agrícola— la actividad en el mercado de ventas de tierra se ha reducido independientemente de la situación de la tenencia<sup>82</sup>, lo que no ha permitido la venta masiva de ejidos, ni la reconcentración generalizada de la propiedad de las tierras.

Cuando dio inicio el Procede se registró un aumento inusitado de las transacciones de compraventa de tierras en superficies muy pequeñas, a precios por debajo del valor real, que posteriormente fue sustituido por un incremento en el precio de la tierra y con ello se dio una estabilización y disminución de las ventas<sup>83</sup>.

A raíz de las reformas el control de la tierra ejidal se ha vuelto tan preocupante como el de la propiedad privada minifundista, pues la validación de la compraventa de parcelas dejó de ser competencia de las autoridades ejidales y de la asamblea general de ejidatarios. Un ejidatario puede ceder sus derechos agrarios a otro ejidatario o a un avecindado, a título individual, con sólo dos testigos sin que medie autoridad alguna. La compraventa de tierra ejidal al interior de la comunidad puede darse libremente siempre y cuando el comprador no acumule más del 5 por ciento de la tierra ejidal<sup>84</sup>.

La seguridad de la tierra parcelada aumentó a raíz de la certificación agraria por el Procede. La tierra ejidal parcelada tiene una mayor seguridad de tenencia que la propiedad privada minifundista, avalada mayormente a la palabra por contratos de compraventa particulares, que si bien son reconocidos al interior de las comunidades, carecen de valor al

---

<sup>81</sup> *Ibidem* p. 20

<sup>82</sup> *Ibidem* p. 20

<sup>83</sup> Concheiro, L. y R. Diego, *Op. Cit.* p. 33

<sup>84</sup> Concheiro, L. y R. Diego, *Op. Cit.* p. 27

no estar notariados, ni registrados en el registro público de la propiedad. Esta seguridad ha redundado en una revalorización de las parcelas ejidales que han adquirido un mayor precio<sup>85</sup>.

Según los estudios de caso de Concheiro y Diego, la compraventa de tierra se ha incrementado sustancialmente con los cambios constitucionales. Los compradores que dinamizan el mercado de tierras son los caciques locales que integran una élite de ejidatarios, o los acaparadores privados. En algunos casos, el interés de actores externos a las comunidades o ejidos por la renta de la tierra, fomenta el interés de las élites locales por comprar tierra para a su vez rentarlas a estos actores externos, interesados en establecer cultivos de plantación. “La compraventa entre los actores internos de las comunidades puede adquirir niveles importantes sobre todo cuando las élites locales responden más a la lógica de mercado que a la lógica campesina”. Estos actores locales pueden llegar a monopolizar la tierra de los ejidos y polarizar aún más la situación social comunitaria. En tanto que los ejidatarios o vecindados que compran muy pequeñas extensiones de tierra gracias a las remesas enviadas por sus parientes que han migrado, influyen muy poco en el mercado de tierras<sup>86</sup>.

La venta de tierras de las comunidades en la mayoría de los casos se hace para enfrentar situaciones de emergencia del que vende. En principio nadie quiere vender la tierra y menos a alguien externo a la comunidad, pero muchos ejidatarios se ven obligados a venderla para solventar gastos por emergencias graves (enfermedades, defunciones, dar de comer a la familia después de un mal año agrícola), pero en la venta se busca incluir la menor tierra posible, de ahí que muchas de las tierras ejidales se vendan en forma fraccionada, manteniendo parte de la superficie, a pesar de que la ley las prohíbe<sup>87</sup>.

### **Acceso al Crédito**

La esperanza de que la certificación de la tierra aumentaría el acceso de los ejidatarios al crédito fue una de las ideas que guiaron las reformas agrarias, sin embargo, no se ha registrado un impacto en el acceso al crédito. Ha habido una disminución general del crédito entre 1992 y 2000, en donde los productores que recibieron crédito se redujeron al

---

<sup>85</sup> *Ibidem.* p. 28

<sup>86</sup> *Ibidem.* p. 32

<sup>87</sup> *Ibidem.* p. 32

22 por ciento, contra el 25 por ciento de los productores que habían recibido crédito entre 1984 y 1992. La agudización de la crisis del sector agropecuario, debido a la liberalización agrícola y comercial ha disminuido aún más la rentabilidad de la mayoría de los cultivos, de ahí que los bancos privados no estén interesados en financiar actividades de dudosa rentabilidad y difícil recuperación. El crédito del sector público se redujo considerablemente en ese periodo.

Los ejidos no certificados accedieron al crédito como grupo en un 44 por ciento, mientras que sólo el 27 por ciento de los productores privados y el 29 por ciento de los ejidos certificados accedieron al financiamiento como grupo, a pesar de las limitaciones legales para utilizar la tierra como garantía.

Como la adopción del dominio pleno depende de completar el proceso de certificación, Procede puede ser una condición necesaria pero no suficiente para mejorar el acceso al crédito. Procede otorga la propiedad de los solares, pero sólo reconoce el usufructo de las parcelas agrícolas que no son una garantía atractiva para los prestamistas formales.

## **Conclusiones**

Para el Banco Mundial, el Procede tiene una importancia potencial para otros países que enfrentan la tarea de transitar de una tenencia de la tierra con base en la costumbre, hacia una tenencia más individualizada<sup>88</sup>.

Según la evaluación optimista del Banco Mundial, el Procede reduce la incidencia de conflictos en el campo y facilita el mercado de tierras, contrarresta la falta de oportunidades, propicia la inversión de recursos al medio rural y frena el éxodo de la mano de obra campesina.

En sentido contrario, las conclusiones derivadas de siete estudios de caso<sup>89</sup> dan cuenta de:

1. La pérdida del sentido de territorialidad de las comunidades, a través del mercado de tierras, ya sea de renta o de compraventa, al perder el control del espacio físico necesario para su reproducción social, con el consecuente aumento de la necesidad de migrar de los jóvenes que perdieron su acceso a tierra.

---

<sup>88</sup> Klaus Deninger, Isabel Lavadenz, *et al. Mexico's "second agrarian reform": implementation and impact* World Bank, University of Maryland, SRA, November 2001

<sup>89</sup> Concheiro, L. y R. Diego, *Op. Cit.* p. 35 y 36

2. Se asiste a un procesos de despojo de tierras a través del mercado. El mercado de tierras tanto de renta como de venta, está llegando a poner en riesgo a muchas de las unidades campesinas y a sus comunidades, en donde una minoría local o externa está logrando el control sobre las mejores tierras ejidales y privadas de las comunidades rurales mientras que un número creciente de campesinos está perdiendo el acceso a la tierra..
3. La decisión de ceder el usufructo o la posesión de la tierra es forzada por las circunstancias. Las ventas se realizan para resolver emergencias de los ejidatarios pobres y los compradores suelen ser ejidatarios de elite que aprovechan la situación de emergencia para comprar a bajo precio.
4. Los campesinos no asisten al mercado con la idea de obtener una ganancia, o de lograr un beneficio, sino por el contrario quien da en renta su tierra, asume su imposibilidad temporal o permanente de trabajarla directamente y de obtener así un mayor beneficio con la venta de los productos. La tierra se renta porque no se tuvieron los recursos necesarios para hacerla producir. Ya sea través de la renta o de la venta, la tierra se está cediendo a quienes sí tienen los recursos, las relaciones, y la capacidad de hacerla producir y colocar el producto en el mercado, o a quienes tienen una visión a futuro del mercado especulativo de la tierra.
5. En México los mercados de tierras reflejan una profunda desigualdad e ineficiente distribución de la riqueza, los recursos y las oportunidades.

## **Referencias**

- Appendinni, K. *Land regularization and conflict resolution: the case of México*, FAO, El Colegio de México, December 2001.
- Botey C. en Randall, L. *Reformando la Reforma Agraria mexicana*, México, UAM, El Atajo, 1999.
- Concheiro, L. y R. Diego, coord. *Una perspectiva campesina del mercado de tierras ejidales. Siete estudios de caso*. México, Juan Pablos, UAM, 2001
- Cornelius W. y D. Mhyre, editors. *The transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector*. University of California, San Diego, Center for US-Mexican Studies, 1998.

de Ita Ana, *Los impactos socioeconómicos y ambientales de la liberalización comercial de los granos básicos en el contexto del TLCAN: El caso de Sinaloa*, México, Ceccam, Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte, marzo 2003

Deininger, K. y I. Lavadenz, *Mexico's "second agrarian reform": implementation and impact*, World Bank, University of Maryland, Secretaría de Reforma Agraria, November 2001

De Janvry A. y E. Sadoulet "Access to Land and Land Policy Reforms", University of California Berkeley 12/I/1998

De Janvry A., G. Gordillo y Sadoulet, E. "Mexico's second agrarian reform: household and community responses, 1990-1994", La Jolla, Center for US-Mexican Studies UC San Diego, 1997.

Dovring Folke, "Land Reform and Productivity: the Mexican Case, Analysis of Census Data". citado en: Thiesenhusen, en: Randall, L. *Reformando la Reforma Agraria mexicana*, México, UAM, El Atajo, 1999.

Florescano Enrique, *Etnia, Estado y nación. Ensayo sobre las identidades colectivas en México*. México, Ed. Aguilar, 1996.

Heath John Richard, *Enhancing the Contribution of Land Reform to Mexican Agricultural Development*, World Bank, 1990

Katz, F. "Las políticas e ideas agrarias de las facciones revolucionarias mexicanas dirigidas por Emiliano Zapata, Pancho Villa y Venustiano Carranza", en: Randall, L. *Reformando la Reforma Agraria mexicana*, México, UAM, El Atajo, 1999

Klaus Deininger, Isabel Lavadenz, et.al., *Mexico's "second agrarian reform": Implementation and impact*. World Bank, University of Maryland, Secretaría de Reforma Agraria, México. Noviembre 2001

Klooster D. 1997, *Conflict in the commons. Rules and conflicts around a common pool resource management in San Miguel Peral, Oaxaca*, México, PHD Dissertation, Universidad de California, Los Ángeles.

Lavadenz, I., Klaus Deininger, et. al. *Mexico Land Policy —A decade after the ejido reform*. Report No. 22187 ME, World Bank, Secretaría de la Reforma Agraria, México, June 2001

Merino, L. “Las políticas forestales y de conservación y sus impactos sobre las comunidades forestales”, en: Revista *Estudios Agrarios*, México, Procuraduría Agraria,

Ramírez Gómez, Alfredo “Las comunidades indígenas: entre la Ley Indígena y la Ley Agraria. Avances del PROCEDA en comunidades del Valle de Oaxaca 1996-2001” en: Revista *Estudios Agrarios*

Reyes, María Eugenia “Los acuerdos agrarios en Chiapas: ¿una política de contención social?”, en: Reyes M.U, R. Moguel y van der Haar G. *Transformaciones rurales en Chiapas*. México, UAM Xochimilco, Colegio de la Frontera Sur, 1998

Tannembaum, F. *The Mexican Agrarian Revolution, 1929*, en Randall, L. *Reformando la Reforma Agraria mexicana*, México, UAM, El Atajo, 1999 p. 27

Tellez, Luis. *La modernización del sector agropecuario y forestal*, México, FCE, 1994

Thiesenhusen W. “La reforma agraria mexicana, 1934-1991: éxito o fracaso” en Randall, L. *Reformando la Reforma Agraria mexicana*, México, UAM, El Atajo, 1999.

Robles Héctor y Klaus Deininger, *Reporte técnico del Estudio Sectorial Agrario 2000*, Procuraduría Agraria y Banco Mundial, en: Estudios Agrarios, p. 177