

---

**desarrollo productivo**

**E**l mercado de tierras en  
**México**

Roberto Escalante



NACIONES UNIDAS



**Red de Desarrollo Agropecuario**

Unidad de Desarrollo Agrícola

División de Desarrollo Productivo y Empresarial

Santiago de Chile, noviembre de 2001

Este documento fue preparado por Roberto Escalante, profesor e investigador de la División de Estudios de Postgrado de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1604-P

ISBN: 92-1-321907-5

ISSN: 1020-5179

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2001. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.01.II.G.144

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	7
<b>I. Análisis de los cambios en la legislación agraria y desarrollo</b> .....	9
A. Las reformas al artículo 27 constitucional mexicano y la nueva Ley Agraria .....	9
a) El desarrollo del PROCEDE .....	12
b) La problemática jurídica y administrativa de la certificación.....	15
<b>II. Tipologías, categorías de clasificación; criterios de registro de arrendamiento y venta de tierras ejidales</b> .....	19
A. Antecedentes de la evolución del arrendatario y venta de derechos agrarios .....	17
B. El mercado de tierras ejidal, abierto e informal a partir de la Ley Agraria de 1992 .....	21
C. Dominio pleno y títulos de propiedad a partir de la Ley Agraria de 1992 .....	22
<b>III. Aspectos socioeconómicos de los mercados de tierras</b> .....	27
A. Transacciones y arreglos predominantes a nivel estatal .....	30
B. Repercusiones en la estructura de la organización ejidal .....	34
C. Estudios de casos .....	36
<b>IV. Veracruz</b> .....	37
A. Aspectos generales.....	37
B. Características de la zona de estudio .....	38
C. Desarrollo y tendencias de los mercados de tierras .....	40

D.	Arrendamiento, aparcería y otros derechos indirectos.....	41
E.	Venta de tierras ejidales.....	42
F.	Dominio pleno.....	45
G.	Eficiencia de los arreglos institucionales, plazos y costos de transacción.....	46
<b>V.</b>	<b>Chihuahua</b> .....	49
A.	Aspectos generales.....	49
B.	Desarrollo y tendencias de los mercados de tierras.....	50
C.	Arrendamiento, mediería y aparcería.....	52
D.	Venta de tierras ejidales.....	53
E.	Dominio pleno.....	56
F.	Eficiencia de los arreglos institucionales, plazos y costos de transacción.....	56
<b>VI.</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones</b> .....	61
	<b>Bibliografía</b> .....	67
	<b>Serie Desarrollo productivo: números publicados</b> .....	69

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Avance del Procede a diciembre de 1997.....	13
Cuadro 2	Ejidarios, poseionarios y avencindados por sexo y grupos quinquenales de edad que han recibido certificados de tierras ejidales y títulos de solares urbanos.....	14
Cuadro 3	Problemática agraria detectada con el Procede enero de 1997.....	17
Cuadro 4	Total de ejidos que adoptaron el dominio pleno (1993 a febrero de 1997).....	24
Cuadro 5	Principales características de las clasificaciones sobre las transacciones con tierras ejidales.....	28
Cuadro 6	Número y superficie de unidades económicas ejidales (por rango de hectáreas).....	28
Cuadro 7	Ingreso familiar ejidal 1994.....	29
Cuadro 8	México: superficie ejidal rentada, en préstamo y aparcería principales Estados (1991).....	31
Cuadro 9	Núcleos agrarios con operaciones de aparcería, mediería y renta: 1993 enero de 1997.....	32
Cuadro 10	Contratos y convenios de asociación, usufructo, aparcería y arrendamiento 1994-1996.....	33
Cuadro 11	Contratos y convenios de venta de parcelas ejidales y en dominio pleno conforme a los artículos 80 y 84 de la ley agraria 1994-1996.....	34
Cuadro 12	Transacciones indirectas, venta de derechos parcelarios y expedientes de dominio pleno.....	38
Cuadro 13	Superficie cosechada, volumen y valor de la producción de los principales cultivos municipio de Martínez de la Torre (1992).....	39
Cuadro 14	Ejidos y certificados parcelarios expedidos en los municipios de Martínez de la Torre, Misantla y Tlapacoyan 1994-1997.....	43
Cuadro 15	Resumen de las principales características del arrendamiento y venta de tierras en la zona “Martínez de la Torre”, Veracruz.....	48
Cuadro 16	Chihuahua, superficie sembrada y cosechada 1993-1997.....	50
Cuadro 17	Chihuahua: certificados y títulos parcelarios expedidos (año 1992-1997).....	52
Cuadro 18	Chihuahua: venta y cesión de derechos parcelarios.....	53
Cuadro 19	Resumen de las principales características del arrendamiento y venta de tierras en la zona “Camargo”, Chihuahua.....	58
Cuadro 20	Principales características de las transacciones y participantes en los mercados regionales de tierras.....	59

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Contratos de enajenación y arrendamiento Martínez de la Torre (1994-1997).....	40
Gráfico 2	Contratos de enajenación y arrendamiento Martínez de la Torre (1994-1997).....	40

## Índice de mapas

Mapa 1	Zona de estudio: Veracruz .....	39
Mapa 2	Zona de estudio: Chihuahua .....	51



---

## Resumen

---

El presente trabajo tiene como objetivo general estudiar el mercado de tierras a partir de las reformas al Artículo 27 de la Constitución Política de México, así como el desarrollo del marco jurídico e institucional que sustenta los cambios en la tenencia de la tierra ejidal.

En este sentido, se mantiene una línea de continuidad con el análisis de estudios de caso propiciados por la FAO a principios de la década y en los cuales se tratan con detalle las transacciones informales de tierras.

Sin embargo, considerando aquellos resultados como un punto de partida necesario, el tiempo transcurrido y el desarrollo de los programas oficiales pertinentes, principalmente del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), la fundación de la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional, permiten ahora un mayor avance en el análisis a nivel nacional, estatal y regional, aunque persisten importantes lagunas informativas acerca de transacciones libres de registro e informales que continúan significando serios límites y retos para una caracterización más profunda de los mercados de tierras.

No obstante, puede afirmarse que aún cuando la certificación y titulación de la tenencia de la tierra ejidal es ya un hecho en más de la mitad de los ejidos y comunidades de México, esto no ha dado lugar a las expectativas oficiales de una transparencia generalizada en las transacciones con tierras ni a un cambio notable en el uso eficiente del suelo y el mejoramiento económico del sector rural, resultados que parecen ser comunes a las experiencias de este tipo en algunos países de América Latina.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Como se presenta en los trabajos de Hendrix, S. 1994 y Jaramillo, C. 1997.





## **I. Análisis de los cambios en la legislación agraria y desarrollo**

---

### **A. Las reformas al artículo 27 constitucional mexicano y la nueva ley agraria**

Históricamente en el artículo 27 de la Constitución mexicana de 1917 se establecieron las bases para el fraccionamiento de los latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad, la dotación y el acceso a la tierra para los núcleos de población<sup>2</sup> que lo solicitaran, así como la restitución de los bienes enajenados o cedidos por comunidades y pueblos desde la segunda mitad del siglo XIX.

Sin embargo, debido a las vicisitudes políticas de la reforma agraria, reflejadas en algunas reglamentaciones restrictivas, como la supresión del procedimiento de dotación provisional (1916-1920), la imposición a los ejidatarios del compromiso de pagar las parcelas (1919-1920) y el intento de dar término al reparto de tierras en el ámbito estatal (Morelos, 1927), la consolidación del ejido sólo se logra entre los años veinte y la década de los treinta.

En 1921 se establece el concepto de que la parcela ejidal es indivisible por herencia y se prohíbe rentarla o transferirla, así como alquilar pastos y montes, concepto que se perfecciona en la ley reglamentaria sobre reparto de tierras ejidales de 1925, mientras que por decreto de julio de ese mismo año se prohíben la celebración de contratos de arrendamiento, aparcería y de cualquier acto jurídico que

---

<sup>2</sup> Entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio.

tienda a la explotación indirecta o por terceros de los terrenos ejidales comunales, incorporándose estos preceptos en los códigos agrarios de 1934 y 1940.

En esta época se plantean diversos criterios sobre la superficie mínima de dotación, que generalmente distaron siempre del enunciado de que la parcela fuese suficiente para cubrir las necesidades del ejidatario y su familia. Perduró, sin embargo, el planteamiento de que la dimensión mínima debía ser de 10 hectáreas de riego o 20 de temporal, superficie muy inferior a la de la pequeña propiedad, cuyo límite serían 100 has. de riego o humedad o sus equivalentes en otras clases de tierras.

En la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 se confirma que los derechos sobre bienes agrarios que adquieran los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y, por tanto, no podrían en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, todo o en parte. En consecuencia, las tierras cultivables que de acuerdo con la ley podían ser objeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido, "en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal" (Art. 52), quedando prohibida la celebración de contratos de arrendamiento, aparcería y de cualquier acto jurídico que tienda a la "explotación indirecta o por terceros de los terrenos ejidales y comunales" (Art.55), excluyéndose también el empleo de trabajo asalariado, excepto en los casos señalados por la misma Ley (Art.76). Asimismo, se prohibía "el acaparamiento de unidades de dotación por una persona", así como la adjudicación de derechos a quienes ya dispusieran de parcela o unidad de dotación, siendo tal acaparamiento causa de la pérdida de derechos agrarios.<sup>3</sup>

Las reformas de diciembre de 1991 al Artículo 27 de la Constitución mexicana abandonaron esta concepción patrimonial de la tenencia de la tierra ejidal, cancelaron el compromiso estatal de distribución de tierras y legitimaron la venta y las transacciones en torno a los derechos agrarios, prácticas que, como se menciona más adelante, surgieron de manera informal desde los primeros tiempos del reparto agrario. En particular, las reformas implicaron la supresión del derecho de los núcleos de población a la dotación de tierras y aguas<sup>4</sup> la legalización de las operaciones de venta, renta y aparcería de tierras ejidales, así como la opción al dominio pleno y la privatización de tierras ejidales, la eliminación de algunas instancias tradicionales de autoridad estatal superpuestas a la organización ejidal, como las comisiones agrarias mixtas, y la legalización de la propiedad de la tierra por sociedades mercantiles por acciones.

La nueva Ley Agraria<sup>5</sup> de 1992 establece un nuevo contexto institucional, social y económico sobre el régimen ejidal de tenencia de la tierra en México. Esta reglamenta las atribuciones de las autoridades agrarias, las transacciones sobre uso y usufructo de la parcela (renta, aparcería, asociación), y venta de derechos<sup>6</sup> agrarios; incluyendo el usufructo como garantía crediticia,<sup>7</sup> el acceso al dominio pleno<sup>8</sup> y propiedad privada y la constitución de sociedades mercantiles por acciones, creándose organismos como la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios para participar, junto con la Secretaría de la Reforma Agraria y el Registro Agrario Nacional, en la aplicación e instrumentación del marco legal. A diferencia de los cambios sustantivos que con la

---

<sup>3</sup> En rigor, el término derechos agrarios comprende los "certificados y títulos de derechos agrarios". El título implica de manera expresa la superficie, colindancia y número de la parcela adjudicada, mientras que el certificado se define como un documento transitorio que garantiza el disfrute de una parcela.

<sup>4</sup> Sólo se mantiene el procedimiento de restitución

<sup>5</sup> Que sustituye a la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

<sup>6</sup> En este documento se usan dos conceptos que es necesario distinguir. En primer lugar, el de "venta de derechos parcelarios" que se refiere a la venta de parcelas ejidales que ya han sido certificadas por el PROCEDE, y que deben ser notificadas al Registro Agrario Nacional, aunque en muchos casos esto no sucede. El segundo, "venta de parcelas", que comprende tanto a las primeras como a aquellas aún no certificadas por el PROCEDE y que se consideran transacciones informales porque están sujetas a las prácticas que se desarrollaron al amparo de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

<sup>7</sup> En caso de incumplimiento de la obligación garantizada, el acreedor, por resolución del tribunal agrario podrá hacer efectiva las garantías de las tierras hasta por el plazo pactado, a cuyo vencimiento volverá el usufructo al núcleo de población ejidal o al ejidatario, según sea el caso. Artículo 46, Ley Agraria.

<sup>8</sup> Con derecho a venderse a terceros que no sean ejidatarios ni avecindados del ejido.

Nueva Ley Agraria experimenta la tenencia de la tierra ejidal, en el caso de los “avecindados<sup>9</sup> y posesionarios”<sup>10</sup>, la regularización de su condición, ya sea de ser reconocidos como ejidatarios o de permanecer en su estatus de posesionarios, sigue dependiendo, como en el pasado, de la asamblea ejidal. Sin embargo, es muy importante mencionar que la nueva ley les otorga reconocimiento jurídico de su estatus para la defensa de sus intereses (la propiedad de su solar urbano y de la tierra bajo su propiedad). Así mismo, en la Nueva Ley Agraria, se establece que en los aspectos no tratados en esta ley, tendrán vigencia las disposiciones del Código Civil y las leyes mercantiles vigentes.

La Procuraduría Agraria tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas, cuando así lo soliciten o de oficio (Art.135).

Los tribunales agrarios comprenden el Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios. El Tribunal Superior tiene su sede en el Distrito Federal y entre sus funciones más importantes están las de fijar el número y límite territorial de los distritos en que se divide la república mexicana para los efectos de la ley, así como establecer el número y sede de los Tribunales Unitarios, ejercer el recurso de revisión de las sentencias de los Tribunales Unitarios y de los conflictos entre estos.

Los Tribunales Unitarios, por su parte, son competentes para conocer sobre las controversias por límites de tierras y de la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, contra actos de autoridades administrativas o judiciales o contra actos de particulares.

De inicio, se configuraron 34 distritos, cinco de carácter interestatal (Aguascalientes-Zacatecas, Jalisco-Colima, San Luis Potosí-Querétaro, Sinaloa-Baja California Sur, y Campeche-Quintana Roo.), mientras que el estado de México cuenta con tres, y Oaxaca, Jalisco y Chiapas con dos distritos, respectivamente. Cada distrito atiende un número muy diverso de municipios, siendo el más reducido el distrito 2, que comprende sólo los de Baja California (4) y el más extenso el 21, con sede en la ciudad de Oaxaca y que cubre más de 400 municipios.

En suma, a diferencia del pasado, la Nueva Ley Agraria le ha permitido, a los ejidatarios, tener certidumbre acerca de las tierras que les pertenecen a través de la obtención de un certificado; lo mismo con respecto a los posesionarios y avecindados y, también, no menos importante, tener un registro de la propiedad agraria en México. Aunque permitido, la nueva legalidad agraria en México no ha generado, como algunos esperaban que ocurriera, la venta masiva de tierras ejidales mediante su privatización y si ha dinamizado diversos tipos de transacciones indirectas con la tierra, como son el arrendamiento y otros. Como se analizará en detalle en este estudio, estas transacciones indirectas ahora reconocidas legalmente por la ley le ha otorgado a los ejidatarios mayor flexibilidad para usar ese activo de acuerdo a sus necesidades y estrategias, y a quienes no tienen tierra, tener acceso a ella. Para lograr los objetivos de la Nueva Ley Agraria, también a diferencia del pasado, se creó un nuevo marco jurídico e institucional para su aplicación.

<sup>9</sup> Mayores de edad que han residido por un año o más en las tierras del núcleo de población ejidal y que han sido reconocidos como tales por la asamblea ejidal o el tribunal agrario competente.

<sup>10</sup> Mayores de edad que han residido por un año o más en las tierras del núcleo de población ejidal y que han sido reconocidos como tales por la asamblea ejidal o el tribunal agrario competente.

### a) El desarrollo del PROCEDE

Como aspecto central de las reformas, en 1993 surge el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), bajo la coordinación de la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, y cuya característica esencial radica en la incorporación voluntaria de los núcleos ejidales al proceso de certificación de sus parcelas ejidales.

Hasta entonces, se estimaba que el número de ejidos con alguna forma de certificación de derechos agrarios, era de alrededor de 600 en todo México.<sup>11</sup>

De acuerdo con datos oficiales, hasta diciembre de 1997, el PROCEDE había certificado 15,894 ejidos, lo que representa el 53.5% del total nacional (ejidos y comunidades). No obstante, considerando el desempeño por entidad, como se observa en el cuadro 1, éste fue muy desigual, pues mientras que estados como Tlaxcala, Colima y Aguascalientes presentan un avance del 84 al 94% de los ejidos existentes, estados como Chiapas, Oaxaca y Guerrero se encuentran muy por abajo de la media, alcanzando entre el 22% y el 37% de los ejidos.

Sin embargo, debido a que la información desagregada más reciente corresponde a enero de 1997, los datos considerados a continuación se refieren generalmente a esta fecha, en la que se habían certificado un total de 13,021 ejidos y 1.8 millones de parcelas que involucraban a cerca de 1.5 millones de titulares de 26.5 millones de hectáreas<sup>12</sup> de las cuales 8 millones correspondían a tierras parceladas y 18 millones al uso común.<sup>13</sup> De la población beneficiada con los 8 millones de tierras parceladas (948,000 sujetos agrarios)<sup>14</sup>, dos terceras partes eran ejidatarios, poco más de una cuarta parte avecindados y alrededor de 115,000 eran posesionarios.<sup>15</sup> La diferencia entre el número de titulares y beneficiados se explica porque más de la mitad de los ejidatarios poseen más de dos títulos parcelarios (por cada parcela se emite un título parcelario).

Atendiendo al uso del suelo, el 58% de los núcleos certificados cuenta con tierras parceladas de uso común y de asentamientos humanos; 32 % de los núcleos tiene tierras parceladas; el 9% únicamente tierras de uso común y el 1 % se integra sólo por solares. Estos últimos se localizan en zonas conurbadas.

En promedio, el ejido típico certificado representa una superficie de 2,000 hectáreas., de las cuales dos terceras partes son de tierras de uso común y una tercera parte de tierra parcelada. La distribución promedio es de 74 ejidatarios por ejido y 9 posesionarios que comparten el asentamiento urbano con 29 avecindados. El ejido promedio tiene 142 parcelas y el ejidatario promedio también cuenta con 9.2 has. de tierra en dos parcelas, y le corresponden 28 hectáreas de uso común.<sup>16</sup>

---

<sup>11</sup> Steven E. Hendrix, *Innovaciones a la legislación agraria en América Latina*, ABID. Bolivia 1994

<sup>12</sup> Sector Agrario, *La transformación agraria*, SRA. México, 1997. Vol. II p. 164-165

<sup>13</sup> Superficie de pastos, bosques y montes que se distribuye en partes iguales entre los ejidatarios. Esta superficie de uso común puede, sin embargo, asignarse individualmente si la asamblea de ejidatarios así lo decidiera. Cualquiera de las alternativas adoptadas queda registrada en el proceso de certificación.

<sup>14</sup> El concepto comprende a ejidatarios, avecindados y posesionarios que poseen o pueden poseer parcelas ejidales.

<sup>15</sup> Sector Agrario, *La transformación agraria*, SRA. México, 1997. Vol. cuadro 2, p. 222.

<sup>16</sup> De los ejidos certificados, el 40 % tiene una superficie de hasta 500 has.; el 21% tiene entre 501 y 1,000 has; el otro 21% la superficie oscila entre 1,001 y 2,500 has. y finalmente el 18% tiene extensiones superiores a las 2,500 has. En cuanto al número de ejidatarios, el 51% de los ejidos certificados tiene hasta 50 ejidatarios; el 29% cuenta entre 51 y 100 ejidatarios y sólo el 20% incluye a más de 100 personas.

**Cuadro 1**  
**AVANCE DEL PROCEDE A DICIEMBRE DE 1997**

Estado	Ejidos y comunidades	Con diagnóstico favorable	Con diagnóstico desfavorable	Anuencia del núcleo	Rechazo del núcleo	Ejidos certificados
Aguascalientes	181	178	1	170	8	153
Baja California	227	183	44	178	1	131
Baja California Sur	100	96	4	96	-	85
Campeche	380	342	48	336	4	308
Coahuila	878	739	138	707	32	593
Colima	154	150	-	149	1	141
Chiapas	1,985	1,137	558	760	36	435
Chihuahua	961	903	26	873	11	614
Distrito Federal	90	-	88	-	-	-
Durango	1,084	962	23	912	11	740
Guanajuato	1,423	1,277	140	1,175	40	796
Guerrero	1,218	812	381	716	27	447
Hidalgo	1,155	849	216	787	35	545
Jalisco	1,416	1,066	300	989	50	618
México	1,256	961	88	879	60	642
Michoacán	1,815	1,479	320	1,197	236	714
Morelos	229	196	9	187	9	154
Nayarit	399	321	42	284	22	197
Nuevo León	613	557	33	531	13	419
Oaxaca	1,559	714	387	622	33	421
Puebla	1,160	984	92	962	11	717
Querétaro	372	331	24	321	3	251
Quintana Roo	275	271	4	252	13	202
San Luis Potosí	1,262	935	192	896	28	674
Sinaloa	1,251	903	344	874	13	736
Sonora	979	811	169	798	5	704
Tabasco	738	708	27	676	25	486
Tamaulipas	1,316	1,040	272	1,033	2	890
Tlaxcala	240	236	1	235	1	227
Veracruz	3,507	2,786	601	2,556	87	1,914
Yucatán	697	618	79	593	12	407
Zacatecas	761	690	60	644	42	533
<b>Total</b>	<b>29,681</b>	<b>23,235</b>	<b>4,711</b>	<b>21,388</b>	<b>871</b>	<b>15,894</b>

**Fuente:** Arreglo con base en Procuraduría Agraria PROCEDE. Avance en cifras y gráficas al 31 de diciembre de 1997

De los 842,000 ejidatarios que ya tienen certificados agrarios, 147,000 son mujeres. En conjunto con otras 28,000 mujeres de ejidos no certificados, disponen de 311,000 parcelas, con una superficie cercana a 1.3 millones de hectáreas.

Del total de ejidatarios del país (3.2 millones), la mitad tiene más de 50 años de edad y el 20%, que suman cerca de 650,000, más de 65 años. De este último grupo, el 33.% (217,542 ejidatarios) han recibido certificados agrarios. Si se pretendiera culminar el proceso de regularización de la tenencia de la tierra ejidal en el 2,000, como se lo ha propuesto el gobierno mexicano, la sucesión de derechos agrarios<sup>17</sup> de aquellos con más de 65 años (con o sin certificado agrario), se tendría que resolver a un ritmo de más de 160,000 sucesiones anuales, particularmente en los estados de México, Veracruz, Puebla, Sinaloa, Durango, San Luis Potosí, Zacatecas, Sonora y Tlaxcala, estados que presentan los índices más altos de ejidatarios de edad avanzada (ver cuadro 2).

<sup>17</sup> Esta sucesión de derechos se refiere a la facultad legal del ejidatario de designar a quien debe sucederle, al fallecer, en sus derechos sobre la parcela para lo cual bastará que el ejidatario formule una lista de sucesión que deberá ser depositada en el Registro Agrario Nacional o formalizada ante fedatario público (ver artículos 17, 18 y 20 de la Ley Agraria, 1992). Este concepto de sucesión se diferencia del de transmisión de derechos porque el primero corresponde al derecho de heredar por parte del ejidatario y el segundo a un acto de los Tribunales Agrarios cuando el ejidatario no hubiera designado sucesores. La cesión de derechos agrarios se refiere al acto de ceder, de manera gratuita u onerosa, sus derechos, en este caso sobre la parcela ejidal.

**Cuadro 2**

**EJIDATARIOS, POSESIONARIOS Y AVECINDADOS POR SEXO Y GRUPOS  
QUINQUENALES DE EDAD QUE HAN RECIBIDO CERTIFICADOS DE TIERRAS  
EJIDALES Y TÍTULOS DE SOLARES URBANOS<sup>18</sup>**

Grupo de edad	Ejidatarios		Poseсионarios		Avecindados	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Hasta 18		3,547	74	548	907	
Mas de 18 hasta 20	535					3,544
Mas de 20 hasta 25	1,178	11,394	433	2,767	2,937	10,751
Mas de 25 hasta 30	3,939	37,552	1,649	9,100	10,718	37,244
Mas de 30 hasta 35	6,451	54,973	2,500	12,096	15,139	45,244
Mas de 35 hasta 40	9,252	67,873	3,252	13,706	17,187	43,205
Mas de 40 hasta 45	12,454	79,065	3,498	13,241	15,747	35,383
Mas de 45 hasta 50	14,013	82,155	3,347	11,281	12,882	26,887
Mas de 50 hasta 55	15,903	84,208	2,939	9,135	10,292	20,051
Mas de 55 hasta 60	17,929	84,322	2,605	7,188	8,400	14,814
Mas de 60 hasta 65	18,980	80,203	2,080	5,295	6,628	10,986
Mas de 65	19,370	70,344	1,624	3,895	5,320	8,105
	48,698	140,273	2,253	4,837	8,283	13,198

**Fuente:** RAN; datos al 31 de enero de 1997. Sector Agrario, La Transformación Agraria. SRA. México, 1997. Vol. II

\* Estos datos incluyen tierras parceladas, de uso común, de destino específico y solares urbanos.

En cuanto a la superficie parcelada y certificada, en promedio los ejidatarios poseen dos parcelas, pero el 50% tiene sólo una, el 26% dos, el 12.% tres y un 12.% tiene más de tres parcelas. Estos últimos, en promedio, tienen 5.2 parcelas cada uno.

La mitad de los ejidatarios tienen predios de 5 hectáreas o menos y controlan el 15% de la superficie certificada. La extensión promedio de sus es de 2.8 has. En el otro extremo, el 4% de los ejidatarios tienen predios mayores de 25 has. Con una superficie promedio de 60 hectáreas, lo que representa el 26.% de la superficie ejidal certificada y parcelada. Estas cifras indican el nivel de concentración de la tierra ejidal ya certificada y parcelada.

A nivel estatal, los índices más bajos de concentración corresponden a estados en los que predomina la fragmentación de la tierra o el minifundio, como en los casos de los estados de México, Morelos, Hidalgo y Tlaxcala, mientras que en los estados con mayor superficie media por ejidatario, el contraste es más grande.

En cuanto a la superficie de uso común, los 18 millones de hectáreas certificadas pertenecen a 640,000 ejidatarios y posesionarios. Como resultado de la certificación, se han titulado 868,000 solares urbanos. Finalmente, se han certificado más de 42,000 parcelas con destino específico<sup>19</sup> o social; más de la mitad de éstas a favor del ejido. El 38 % corresponde a parcelas escolares y el 10% a las asociaciones para actividades agrícola-industriales de la mujer.

<sup>18</sup> Este cuadro se refiere a los ejidatarios, posesionarios y avecindados que han recibido certificados y títulos por el PROCEDE. La suma de los ejidatarios beneficiados no corresponde al total de los ejidatarios de México (3.2 millones), debido a que el PROCEDE aún no certifica la totalidad de los ejidos.

<sup>19</sup> Asignadas al patrimonio del ejido, escuelas y la Unidad Agrícola Industrial de la Mujer.

## b) La problemática jurídica y administrativa de la certificación

El desarrollo del PROCEDE se rige fundamentalmente por el Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares. Con los certificados las tierras continúan siendo ejidales y no causan impuestos. El propósito fundamental de la certificación es el de lograr una mayor eficiencia en el control y certeza "de la tenencia de la tierra y la seguridad documental" (Art.148, Ley Agraria), aspectos que se consideran esenciales para celebrar libremente contratos de asociación, transmisión, renta, aparcería o mediería, así como para obtener el dominio pleno y la privatización, previa autorización de la asamblea de los ejidatarios. Los títulos de solares urbanos, por ser propiedad privada, están sujetos a las disposiciones de los estados y municipios en materia de impuestos y contribuciones.

Como punto de partida se consideran tierras formalmente parceladas las que han sido asignadas individualmente a los ejidatarios mediante resolución agraria administrativa, jurisdiccional o por decisión de asamblea ejidal (Art.3 Ley Agraria). Ninguna persona puede adjudicarse más del 5% de las tierras de un ejido ni exceder los límites de la pequeña propiedad. En el caso de la existencia de derechos parcelarios que excedan los límites de la superficie legal, la Secretaría de la Reforma Agraria, previa opinión del Registro Agrario Nacional, debe ordenar al ejidatario que enajene la tierra excedente en el plazo de un año y de no hacerlo, la misma Secretaría está facultada para ello, debiendo entregar al afectado el pago convenido en la subasta de dichos excedentes.

El marco legal establece la certificación de los derechos parcelarios y la titulación de los solares del asentamiento urbano, mediante la identificación de los núcleos agrarios, la realización de diagnósticos sobre su situación y la respuesta de los ejidatarios.

En la operación del PROCEDE se considera una primera etapa en la que se elabora un diagnóstico que permite identificar los principales problemas existentes en el núcleo agrario<sup>20</sup>, para determinar si es posible llevar adelante la certificación de derechos. En particular, se debe constatar que no existe rezago agrario<sup>21</sup>, problemas de límites o conflictos internos graves que impidan la regularización del núcleo ejidal.

De manera simultánea a la elaboración del diagnóstico, los visitadores de la Procuraduría Agraria realizan la tarea de convencer a los integrantes de los órganos de representación y a la asamblea ejidal de la importancia y conveniencia de que su núcleo se incorpore al PROCEDE. Al aceptar el programa, los ejidatarios adquieren el compromiso de formar una Comisión Auxiliar para participar en los trabajos y recorridos para definir los límites de sus ejidos, obtener la conformidad de sus vecinos colindantes, delimitar las áreas internas, definir la ubicación y límites de sus parcelas y elaborar el padrón de los sujetos de derecho de cada núcleo.

Las tareas que requieren de mayor tiempo son las que corresponden a la Comisión Auxiliar. Entre otras, debe realizar los recorridos de los linderos externos, plantar mojoneras<sup>22</sup>, obtener la conformidad expresa de los colindantes y participar en la elaboración del croquis "a mano alzada" (provisional). Con ayuda de los demás miembros del núcleo deben delimitarse las parcelas individuales de los ejidatarios, las parcelas de destino específico o social, el área de uso común y el área del asentamiento humano, así como los solares<sup>23</sup>. Por último, la comisión también debe elaborar la lista de los sujetos de derecho, con las identificaciones de cada uno de ellos.

<sup>20</sup> Núcleo agrario o de población se refiere a núcleos de pobladores rurales que tienen patrimonio propio y que están reconocidos por la Ley. Cf. Art.9 de la Ley Agraria de 1992.

<sup>21</sup> Ejidos en rezago agrario son aquellos que a pesar de haberseles otorgado la dotación de tierras por parte del Estado, la entrega de tierras no se ha hecho efectivo como resultado de problemas legales no resueltos. Estos generalmente se refieren a inexistencia de superficies repartibles, a demandas interpuestas ante las autoridades por parte de aquellos que se podrían ser afectados por la distribución de tierras. Ver cuadro 3.

<sup>22</sup> Estacas o señales divisorias de los predios

<sup>23</sup> Terrenos para casa-habitación.

Al concluir esta tarea se convoca a una segunda asamblea ejidal que dictamina sobre el informe de la Comisión Auxiliar. Para el mes de diciembre de 1997 se habían efectuado 17,499 asambleas de este tipo, equivalentes al 82 % del total de los núcleos agrarios incorporados al PROCEDURE. Lograda la aprobación del informe anterior se inicia el trabajo de las brigadas del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), encargadas de medir todas las superficies, para la posterior elaboración de los planos generales e individuales del ejido.

Finalmente se convoca a una tercera asamblea que debe de aprobar la delimitación, destino y asignación de la tierra. Para la realización de este evento se requiere que en primera convocatoria haya un quorum legal del 75% de los titulares de derechos, y para que sus acuerdos sean válidos se requiere la aprobación por mayoría calificada de dos terceras partes de los asistentes (Art. 8 del Reglamento del PROCEDURE). En esta asamblea deben estar presentes un fedatario público y un representante de la Procuraduría Agraria. Al finalizar la asamblea se integra el expediente del ejido y se entrega al Registro Agrario Nacional, que revisa toda la documentación, realiza las inscripciones correspondientes y emite los certificados de derechos parcelarios, los certificados de derechos de las tierras de uso común y los títulos de los solares urbanos. Este proceso, para diciembre de 1997, había culminado en 15,894 ejidos.

Sin embargo, como se observa en el cuadro 3, la problemática de la certificación era particularmente difícil en casi un tercio de los núcleos agrarios en enero de 1997, debido principalmente a controversias de límites, rezago agrario o administrativo y conflictos internos<sup>24</sup>; in embargo, como se muestra en el cuadro 1, para diciembre de 1997 esta problemática se había resuelto en 4,698 ejidos incrementando así a aquellos registrados “con diagnóstico favorable”. Para esa misma fecha el número de ejidos “con diagnóstico desfavorable” se había reducido a 4,711 ejidos, en los cuales no se había iniciado el PROCEDURE. Además, permanecían 871 núcleos ejidales cuyos integrantes rechazaron explícitamente su incorporación al programa.

Las controversias de límites se refieren a diferencias entre ejidos colindantes. Una de las etapas del proceso de certificación incluye la medición topográfica de los ejidos que frecuentemente han arrojado superficies diferentes a las asignadas a los ejidos en los planos originales del ejido. El rezago agrario o administrativo se explica por la falta de ejecución de las resoluciones presidenciales que ordenaban la dotación de tierra a ejidos. Estas dotaciones, por diversas circunstancias, no se realizaron pero los potenciales beneficiarios tienen en su poder documentos que amparan la dotación de tierras. Los conflictos internos se refieren a la impugnación por miembros del ejido, respecto a las acciones de alguna autoridad interna o a la división entre los mismos ejidatarios. Con respecto a la primera fuente de conflicto (reacción a alguna autoridad interna - comisario ejidal o asamblea de miembros del ejido), ésta se refiere, por ejemplo, a discrepancias a aceptar el proceso de certificación, la distribución de parcelas u otros de tipo político. La segunda fuente de conflictos se relaciona con desacuerdos entre los ejidatarios acerca de límites de sus parcelas, acceso a infraestructura existente o legitimidad de sus órganos de representación.

---

<sup>24</sup> Sector Agrario, La Transformación Agraria, SRA. México 1997. Vol. I. p 116.



Cuadro 3

**PROBLEMÁTICA AGRARIA DETECTADA CON EL PROCEDE ENERO DE 1997**

<b>Causas</b>	<b>Número de núcleos</b>	<b>Porcentaje Relativo</b>
Controversias con colindantes	2,579	27.40
Rezago agrario o administrativo	1,817	19.31
Conflicto entre órganos ejidales y miembros del núcleo	957	10.17
Desconfianza o aspectos socioeconómicos y políticos	859	9.13
Por invasión o despojo	491	5.22
Ejididos conurbados, costeros, forestales, etc.	442	4.70
Por división de los ejidatarios	322	3.42
Por juicios pendientes de resolución	287	3.05
Por división de ejidos, fusión y otros casos	237	2.52
Otras trece causas	1,418	15.07
<b>Total</b>	<b>9,409</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Sector Agrario, La transformación agraria. SRA. México 1997. Vol. I.



## **II. Tipologías, categorías de clasificación; criterios de registro de arrendamiento y venta de tierras ejidales**

---

El arrendamiento y la venta de tierras ejidales son fenómenos que preceden a la legislación agraria actual. Aunque prohibidos por la legislación anterior éstas prácticas tenían una amplia difusión y aceptación en el ámbito ejidal. Los censos agrícolas y forestales registran la superficie ejidal en renta y aparcería desde la década pasada. A continuación se ofrece el análisis de las características jurídicas generales de las principales categorías de clasificación sobre el arrendamiento y venta de tierras ejidales, así como las metodologías usadas en diversas investigaciones y su cuantificación censal y de organismos públicos relacionados con la problemática agraria de México.

### **A) Antecedentes de la evolución del arrendamiento y venta de derechos agrarios**

A pesar del marco jurídico que existió a lo largo de la reforma agraria, ya desde las primeras décadas del reparto agrario se estimaba que las transacciones ilegales con tierras ejidales tenían una extensión importante, tanto a través de la venta como de la llamada explotación indirecta, tendencia que se atribuía tanto a la mala calidad de las

tierras repartidas, cuyos bajos rendimientos no garantizaban la subsistencia del usufructuario, como a la falta de recursos para el cultivo.

Algunos análisis sobre la cuestión del campo a fines de los años veinte, señalaban como problemas centrales del reparto agrario la insuficiencia y mala calidad de las tierras dotadas, en la medida que de la parcela promedio de 9.5 has., la mayor parte eran de agostadero<sup>25</sup> y temporal, significando la dotación media sólo de cerca de 3 hectáreas de labor.<sup>26</sup> Esta situación "hizo depender al campesino del cultivo de una tierra insuficiente o pobre, lo que obligó al 30% de los ejidatarios a vivir primero de otra cosa y al 50% a contratarse como jornaleros en las parcelas de sus compañeros".<sup>27</sup>

En la década siguiente, en el sexenio del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), mejoró la calidad de la tierra repartida a los ejidatarios, pero a la vuelta de algunos años, sobre todo en los casos del ejido colectivo, se difundió la venta y renta de parcelas, práctica que parece intensificarse desde los años 60<sup>28</sup>. En un estudio<sup>29</sup> emprendido en la segunda mitad de los 60 sobre el ejido en ocho regiones del país, se afirma que "el fenómeno de arrendamiento, aparcería y venta de tierras de labor aparece con mucha frecuencia y con una tendencia creciente". Se estimó un porcentaje de arrendamiento de entre el 8% y el 55% de las tierras de los ejidos estudiados, señalando como principales causas de este fenómeno la falta de ahorro, insuficiencia o retiro del crédito por cartera vencida, mejores oportunidades de empleo fuera del ejido y simplemente por falta de iniciativa.

Formalmente, el código civil de México define el arrendamiento como un contrato por medio del cual dos partes se obligan recíprocamente, una a conceder el uso y goce temporal de una cosa y la otra a pagar por ese uso o goce a un cierto precio recibiendo dicha contraprestación la denominación de renta. El arrendador se encuentra obligado a entregar al arrendatario la Finca arrendada y en condiciones para servir al uso convenido; a efectuar las reparaciones necesarias tendientes a conservar la cosa arrendada.

Con la nueva legislación agraria se autoriza lo que en la legislación anterior era ilegal. El artículo 45 de la Ley Agraria vigente establece la posibilidad de que los arrendamientos de tierras ejidales tengan una vigencia no mayor de 30 años prorrogables, y en los contratos de la Procuraduría Agraria simplemente se estipula que el arrendador entrega al arrendatario las tierras con todas sus pertenencias y en el estado de servir para el uso convenido. Esto, efectivamente, corresponde a una práctica y a una realidad en la que el ejidatario que arrienda la tierra no mantiene con el arrendatario más nexo e interés que el de percibir la renta.

Con respecto a la aparcería agrícola, el código civil establece que ésta tiene lugar cuando una persona (física o moral) da a otra persona un predio rústico para que los cultive, a fin de repartirse los frutos o productos en la forma que convengan, correspondiendo al aparcerero que participe sólo con su trabajo, por lo menos el 40% de la cosecha. La mediería se considera como una modalidad del contrato de aparcería en la que el aparcerero y el propietario se distribuyen los frutos o productos en partes iguales en función de la aportación de trabajo y recursos productivos.

Finalmente, el Artículo 80 de la Ley Agraria actual establece que los ejidatarios pueden enajenar sus derechos parcelarios, exclusivamente a otros ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población, manifestando la conformidad por escrito de las partes ante dos testigos y la notificación al Registro Agrario Nacional, otorgándose el derecho del tanto al cónyuge y a los hijos del enajenante por un lapso de 30 días naturales. Sin embargo, como se explica en el apartado de los estudios de caso, esta restricción legal no se observa en la práctica.

---

<sup>25</sup> Superficie destinada para estancia del ganado y generalmente de temporal.

<sup>26</sup> F. González Casanova, *El Radicalismo de las Leyes Agrarias y su Aplicación*, en *Revista Mexicana de Economía*. Tomo I, N° 4, junio de 1929, p. 471.

<sup>27</sup> Jean Meyer, *Historia de la Revolución Mexicana 1924-1928, La Reconstrucción Económica*, Colmex 1978 p 130.

<sup>28</sup> Moisés T. de la Peña, *El Pueblo y su Tierra. Mito y Realidad de la Reforma Agraria en México*, Cuadernos Americanos. México 1964, P. 374 y ss.

<sup>29</sup> Sergio Reyes Osorio, et. al. *Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México*, FCE 1974, p. 972.

Las prácticas de carácter regional y local en torno al arrendamiento y venta de tierras ejidales, sólo se cuantifican oficialmente y a nivel nacional a partir del VI Censo Agrícola Ganadero de 1981. De acuerdo con éste, la superficie ejidal rentada, prestada y en aparcería representaba cerca de 500 mil hectáreas, cantidad que se incrementa a 700,000 has. diez años después, fenómeno registrado en el VII censo, equivalentes al 2.1% de las tierras ejidales parceladas a nivel nacional.<sup>30</sup> En particular, el arrendamiento crece al 16.4% anual y el préstamo al 8.7%, mientras que la aparcería declina en 78,000 has.

De acuerdo con la interpretación de A. de Janvry, en un estudio colectivo para la Universidad de California<sup>31</sup> basado en una encuesta sobre el sector social rural, también encuentra una tendencia al crecimiento de los derechos indirectos sobre la tierra. En 1990, el 4% del total de *explotaciones agrícolas ejidales*<sup>32</sup> eran rentadas o prestadas, cifra que se incrementa al 5.3% en 1994. Asimismo, según los autores, en dicho periodo los ejidatarios, que también disponían de tierras privadas, habrían pasado del 2.5% al 4.8%, particularmente en el estrato de parcelas de 18 o más hectáreas.

Aproximando los criterios arriba mencionados de superficie y número de explotaciones podría considerarse, en función del promedio nacional de tenencia de parcelas ejidales de 1.8 parcelas o explotaciones por ejidatario, que unos 65,000 beneficiarios (ejidatarios y avecindados) tenían el usufructo de las 700,000 hectáreas bajo derechos indirectos reportadas por el último censo. Estas cifras indican que bajo el rubro de “derechos indirectos”, y según los datos censales de 1991, el 2.3% de la superficie parcelada estaba arrendada o en aparcería y la controlaban el 2% de los ejidatarios, también reportados en el censo mencionado.

En otra línea de investigación, sobre núcleos ejidales, el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), considera que a principios de 1997 la renta de tierras era practicada en el 27.3% de los ejidos, la mediería en el 19.6% y la aparcería en el 11.4%.<sup>33</sup>

Finalmente, y en función de las acciones de asesoría de la Procuraduría Agraria y la notificación de ventas al Registro Agrario Nacional, se registran 3,927 y 3,642 contratos o convenios, recibidos y concluidos en el periodo 1993 - 1996 respectivamente, en relación a los artículos 45, 46 y 79 de la Ley Agraria, es decir, sobre operaciones de asociación, garantía de usufructo, arrendamiento y aparcería. Para el año de 1997, este tipo de convenios y contratos ascendieron a 1,891. Estas cifras indican que para 1997 se observa un incremento del 45% en la realización de contratos de arrendamiento y asociación, con respecto al promedio anual de contratos celebrados en el periodo 1994-1996.

## **B. El mercado de tierras ejidal, abierto e informal a partir de la Ley Agraria de 1992**

Como se menciona en el apartado anterior, la venta de derechos parcelarios sólo se admite entre ejidatarios y avecindados del mismo núcleo de población,<sup>34</sup> mientras que la concesión del uso y usufructo de las parcelas, y desde luego las transacciones con tierras en dominio pleno, quedan abiertas al juego de la oferta y la demanda. Es decir, que por lo menos de acuerdo con la Ley Agraria, se mantienen restricciones a la participación del mejor postor en la venta de derechos agrarios, por lo que se definen formalmente un mercado ejidal restringido y otro abierto.

<sup>30</sup> Cálculo con base en el VII Censo Agrícola Ganadero de 1991, resumen nacional, cuadro 4, p. 22.

<sup>31</sup> Alain de Janvry, et al. Mexico's Second Agrarian Reform, University of California, San Diego 1997, pp. 37, 39. La encuesta se llevó a cabo en el marco del proyecto SARH-CEPAL, para determinar la tipología de productores rurales.

<sup>32</sup> Alrededor de 115,000 si se calcula dicho 4% sobre el total de 2.8 millones de unidades de producción ejidales censadas en 1991.

<sup>33</sup> Sector Agrario, op.cit. Vol. II, p 156.

<sup>34</sup> Como se explica en el apartado “La problemática jurídica y administrativa de la certificación”, ninguna persona puede adjudicarse más del 5% de las tierras de un ejido ni exceder los límites de la pequeña propiedad. Sin embargo, la ley omite establecer límites a la concentración de tierras por una persona en diferentes ejidos, hecho que ocurre en la práctica.

Sin embargo, en la práctica surge una contradicción entre la letra del Artículo 80 de la Ley Agraria que pretende preservar las tierras enajenadas en manos de ejidatarios y avocindados del mismo núcleo ejidal y una realidad en la que el mercado se impone a través de transacciones con sujetos externos, así como de carácter encubierto (cesión "gratuita") o informal. La importancia de estas prácticas es evidente en las zonas de estudio, como se verá más adelante en el apartado correspondiente, aunque a nivel estadístico, en la medida que se da por supuesto el procedimiento de venta en términos del Artículo 80 de la Ley Agraria, no se ofrece un registro claramente diferenciado de las adquisiciones de derechos agrarios por sujetos externos a los ejidos, ni bajo la figura de cesión "gratuita".

En cuanto a la venta de tierras certificadas, es decir las que cumplirían con el procedimiento de notificación al RAN, la Procuraduría Agraria concluyó la asesoría sobre 7,709 contratos en el periodo 1994–1996 (más de 2,500 contratos por año), mientras que para octubre de 1997 se había notificado al RAN la venta de 3,842 derechos parcelarios y de 455 sobre tierras de uso común, en términos del Artículo 80 de la Ley Agraria. Esto significa que en este tipo de contratos (ventas) se registró, en 1997, un incremento de 67% con respecto al promedio anual de contratos registrados en el periodo 1994-1996. En general, resulta más difícil estimar la evolución de este tipo de transacciones, debido a la ausencia de registro antes de las reformas a la ley, aunque un indicador indirecto podría ser el del número de ejidatarios que poseen más de dos parcelas y cuya superficie conjunta excediese de la unidad de dotación. En este sentido, es muy probable que la adquisición o el "acaparamiento" de parcelas previo a las reformas y fruto de la venta informal de derechos agrarios, se encuentre sobre todo en un sector de ejidatarios, alrededor de 100 mil, que de acuerdo con el PROCEDE poseen un promedio de cinco parcelas.

En cuanto a las ventas informales, es decir, de tierras aún no certificadas, es posible hacer una estimación en términos generales, en función del número de posesionarios reconocidos por las asambleas ejidales y registrados por el PROCEDE.

### **C. Dominio pleno y títulos de propiedad a partir de la Ley Agraria de 1992**

El dominio pleno y la titulación (privatización) de la tierra ejidal son las opciones más novedosas de la legislación vigente. Como punto de partida para su consecución, en caso de no existir un parcelamiento formal, el ejido debe llevar a cabo el procedimiento de delimitación, destino y asignación de tierras al interior del núcleo a que se refiere el artículo 56 de la Ley Agraria, a través del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE).

La estructura de la tenencia de la tierra planteada en el Artículo 27 de la Constitución Mexicana se sustentó en el reconocimiento de la propiedad privada<sup>35</sup> y la de los pueblos, constituida en ejidal y comunal. En el momento de las reformas de 1992, la superficie total comprendida en el primer tipo de tenencia privada sumaba 71.6 millones de hectáreas y la ejidal y comunal 85.1 millones, divididos en 30.2 millones de has. de tierras parceladas y 54.8 millones de uso común.

Para adoptar el Dominio Pleno, los ejidatarios tienen que lograr el acuerdo correspondiente a través de la asamblea. Una vez sancionado el acuerdo por la asamblea, los ejidatarios interesados pueden —en el momento que lo decidan— asumir el dominio pleno sobre sus parcelas. Este consiste esencialmente en sustituir el certificado agrario ejidal por un título de propiedad que

---

<sup>35</sup> El proceso de titulación de una propiedad privada es sustancialmente distinto al que se establece para las tierras ejidales que adoptan ese estatus legal. Es decir que mientras que para privatizar una parcela ejidal hay que seguir el procedimiento establecido por la Ley Agraria y que se describe en este apartado, las propiedades privadas se rigen por lo establecido en el Código Civil. Es decir, un propietario privado adquiere su título de propiedad mediante la escritura pública que emite un fedatario público y que posteriormente se inscribe en el Registro Público de la Propiedad.

constituye a ese predio en propiedad privada. El procedimiento para sustanciar el Dominio Pleno consiste en solicitar al Registro Agrario Nacional:

- Dar de baja la inscripción de sus certificados parcelarios
- Expedir el título de propiedad respectivo
- Inscribirlo en el registro público de la propiedad de la localidad

A partir de la cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional, las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común (Código Civil).

La adopción del dominio pleno sobre las parcelas no implica cambio alguno en la naturaleza jurídica de las demás tierras ejidales (de asentamiento humano, uso común y otras parcelas), ni alteración del régimen legal, estatutario o de organización del ejido.

El ejidatario que tenga tierras en dominio pleno y decida vender alguna parcela, seguirá siendo miembro del núcleo de población agrario, y sólo pierde esa condición cuando no conserva derechos sobre otra parcela ejidal o sobre tierras de uso común. De ser así, el Comisariado Ejidal debe notificar la separación del ejidatario al Registro Agrario Nacional (Cf. Art. 83 de la Ley Agraria, 1992).

En los casos de primera venta de parcelas, en las que ya se hubiera decidido y aceptado por la asamblea ejidal adoptar el dominio pleno, dentro de un plazo de 30 días tendrán preferencia para comprarlas: los familiares del vendedor, las personas que hayan trabajado dichas parcelas por más de un año, los ejidatarios, los vecindados del ejido y el núcleo de población agrario ejidal, en ese orden ( Art.84). Este derecho del tanto deberá ser ejercido por los interesados dentro del término de 30 días naturales contados a partir de la notificación, a cuyo vencimiento caducará. Si no se hiciera la notificación correspondiente, la venta podrá ser anulada.

El Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia del ejido serán responsables de verificar que se cumpla con la debida notificación. Esta podrá hacerse al Comisariado Ejidal —con la participación de dos testigos o ante fedatario público— y surtirá efecto para aquellos que gocen del derecho del tanto. El Comisariado Ejidal, bajo su estricta responsabilidad, deberá publicar de inmediato, en los lugares más visibles del ejido, la relación de bienes o derechos que serán vendidos. En caso de que se presenten ejercicios simultáneos del derecho del tanto con posturas iguales, el Comisariado Ejidal, ante fedatario público, realizará un sorteo para determinar a quien corresponde la preferencia.

A pesar de la idoneidad del procedimiento del “derecho del tanto”, su cumplimiento se encuentra limitado, en primer lugar, por los bajos ingresos de los posibles sujetos que puedan utilizar este derecho y, en segundo lugar, también por desconocimiento de los plazos señalados en la ley para ejercerlo.<sup>36</sup>

Si las tierras sobre las que se adquiere el dominio pleno se localizan en las áreas declaradas de reserva para el crecimiento de un centro de población, de conformidad con los planes de desarrollo urbano municipal, el enajenante deberá respetar, además el derecho de preferencia que la ley general de asentamientos humanos otorga a los gobiernos de los estados y municipios para su adquisición.

Además, si estas tierras se encuentran dentro de los planes o programas estatales o municipales de desarrollo urbano, sus titulares o adquirientes deberán sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos.

<sup>36</sup> En el trabajo de campo algunos Comisarios Ejidales se referirían al “derecho del tanto” como el “derecho del tonto” ante las dificultades económicas de los ejidatarios para poder beneficiarse de él.

La primera venta de parcelas sobre las que se haya adoptado el dominio pleno a personas ajenas al núcleo de población agrario, será libre de pago de impuestos o de derechos federales por el enajenante y deberá hacerse cuando menos al precio de referencia que establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o cualquier institución de crédito (Art.86). De acuerdo con el RAN se registran un total de 419 acuerdos de asamblea sobre dominio pleno inscritos entre 1993 y febrero de 1997, que dieron lugar a la solicitud de 18,822 títulos individuales de propiedad sobre 189,606 hectáreas, equivalentes solamente al 2.4% de la superficie parcelada certificada (ver cuadro 4). Como puede observarse en esta cifra, el interés de los ajidatarios por privatizar sus tierras a través de la adopción del dominio pleno es muy bajo.<sup>37</sup>

**Cuadro 4**  
**TOTAL DE EJIDOS QUE ADOPTARON EL DOMINIO PLENO\***  
(1993 a febrero de 1997)

Delegación	Ejidos	Ejidatarios reconocidos	Beneficiados	Títulos	Superficie titulada hectáreas
Aguascalientes	31	2,138	765	1,309	4,892
Baja California	14	985	261	294	8,725
Baja California S.	17	1,222	986	1,976	17,294
Campeche	1	29	14	14	939
Coahuila	23	1,520	677	1,327	28,687
Colima	12	929	163	212	1,632
Chiapas	0	0	0	0	0
Chihuahua	11	724	371	1,136	13,398
Distrito Federal	0	0	0	0	0
Durango	42	2,640	828	1,264	3,983
Guanajuato	42	2,039	910	1,432	5,077
Guerrero	1	52	30	34	69
Hidalgo	7	836	289	451	1,384
Jalisco	14	1,510	247	336	4,822
México	11	1,336	689	854	1,257
Michoacán	5	444	37	144	261
Morelos	4	878	207	321	642
Nayarit	4	329	62	154	498
Nuevo León	37	2,033	1,138	1,994	16,309
Oaxaca	9	764	39	57	179
Puebla	5	572	299	473	564
Querétaro	8	628	197	325	1,296
Quintana Roo	0	0	0	0	0
San Luis Potosí	11	775	266	518	2,278
Sinaloa	32	4,735	1,069	1,322	11,130
Sonora	34	2,489	796	1,000	30,784
Tabasco	1	82	45	54	140
Tamaulipas	17	740	372	615	28,818
Tlaxcala	7	1,111	325	451	721
Veracruz	13	642	408	546	2,556
Yucatán	4	410	130	144	1,069
Zacatecas	2	101	52	65	204
<b>Totales</b>	<b>419</b>	<b>32,693</b>	<b>11,672</b>	<b>18,822</b>	<b>189,606</b>

**Fuente:** RAN. Registro Agrario Nacional, *mimeo*, 1998

**Nota:** \* Ejidos en los que se ha solicitado por lo menos un título de propiedad

<sup>37</sup> En los apartados referentes a los estudios de caso se mencionan las razones que sustentan esta afirmación.



De los 419 ejidos con acuerdos de dominio pleno, sólo en 36 se solicitaron títulos para todas las parcelas, mientras que desde el punto de vista de los sujetos, sólo en 44 ejidos la totalidad de ejidatarios optaron por titular cuando menos una parcela. Como se puede observar en el cuadro anterior, del total de ejidatarios reconocidos, sólo 11,672, es decir, algo más de la tercera parte (35.7%), habían promovido o solicitado títulos de propiedad, cantidad muy poco significativa frente al universo de los 842,000 ejidatarios con tierras parceladas y certificadas, incluidos por el PROCEDE en todo México.

Estas cifras reflejan las debilidades de las expectativas de los ejidatarios con respecto a las ventajas económicas o de su seguridad en la tenencia de la tierra que supuestamente la titulación podría brindar. En la agricultura mexicana, desde hace varias décadas, políticas, por ejemplo de financiamiento, que requerirían de activos amparados en títulos de propiedad, son muy escasas y más aún en el sector ejidal, en general. Aparentemente, para los agentes económicos (ejidatarios y compradores), la definición del dominio pleno que permite la venta de tierras ejidales a terceros externos al ejido, operación autorizada en el nuevo marco jurídico, sólo para el dominio pleno resulta un incentivo marginal para obtener una ganancia ya que esta venta a terceros, en la práctica, se realiza en las tierras propiamente ejidales que, según la ley, sólo debieran transaccionarse entre los miembros del núcleo ejidal. Esta sería la razón más importante para explicar la escasa demanda de dominio pleno y títulos de propiedad. Como se verá en el apartado de los estudios de caso no se observa un cambio sensible en la relación entre titulación y acceso al crédito o el comportamiento de los precios de la tierra agrícola ejidal. Ambos, acceso al crédito y precio de la tierra, no están determinados por su estatus jurídico, sino por otros factores tales como calidad de la tierra, infraestructura disponible, potencial productivo y solvencia de los productores.

En el cuadro 5 se resumen las principales características de las clasificaciones mencionadas anteriormente y referidas a la legislación que las normaba, las normas asociadas a ellas y la modalidad de las transacciones.



### **III. Aspectos socioeconómicos de los mercados de tierras**

---

#### *El marco general*

El análisis de los mercados de tierras tiene como principal objetivo la caracterización de los sujetos que participan en ellos. Sin embargo, es necesario considerar algunos factores sociales y económicos que condicionan el radio de acción y las posibilidades individuales para realizar transacciones de arrendamiento y compra de tierras, tales como la estructura de la tenencia de la tierra, el ingreso de las familias rurales y el acceso al crédito.

Cabe señalar como punto de partida que del total de unidades económicas ejidales censadas en 1991, como se observa en el cuadro 6, más de la mitad tenía una superficie no mayor de 5 hectáreas. El 36 % de dichas unidades disponían de 5 a 20 has., el 4% de 20 a 50 has. y el 1.3% de más de 50 has. Por otra parte, la mitad de los ejidatarios contaban con predios de hasta 5 has., el 47% tenían entre 5 y 25 has. y sólo un 3% más de 25 has.

La superficie parcelada de la unidad económica promedio era en general de 11.7 has., pero, considerando los rangos de las unidades económicas de hasta 5 hectáreas y mayores de 5 has., correspondían sólo 2.3 has. de tierras parceladas al nivel de hasta 5 has. y 25 has. al mayor de 5. Es decir, la proporción entre dichos niveles significa prácticamente que por cada hectárea de las parcelas menores correspondían casi 12 a las de más de 5 has. Por estados, el contraste es más notable, correspondiendo al estado de Baja California Sur una relación de 1 a 31.3 hectáreas y en el extremo opuesto, de 1 a 2.7 has. para el estado de Guanajuato.

Cuadro 5

**PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS CLASIFICACIONES SOBRE LAS TRANSACCIONES  
CON TIERRAS EJIDALES**

Legislación	Norma	Transacciones	Tipologías/Cuantificación
Ley Federal de la Reforma Agraria 1971-1992	Prohibición de enajenar y rentar tierras.	Informales	Censos Agrícola-ganaderos 1981-1991 Superficie ejidal bajo derechos indirectos 1981: 500,000 has. 1991: 700,000 has.
Ley Agraria	Venta de tierras entre integrantes del núcleo ejidal. Arrendamiento Venta de tierras En dominio pleno.	Legales	A. de Janvry Explotaciones o unidades económicas ejidales bajo derechos indirectos. 1991: 114% 1991: 5%  INDA Porcentaje del total de núcleos ejidales que presentan operaciones de renta, mediería y aparcería. 1997 Renta: 27,3% Mediería: 19,6% Aparcería: 11,4%  Procuraduría Agraria Acciones de asesoría en transacciones indirectas y venta de tierras. Indirectas 1993-1996: 3,642 1997: 1,891 venta 1993-1996: 7709  Registro Agrario Nacional Ventas notificadas 1997 Parcelarias: 3842 Uso común: 455

Fuente: Arreglo propio

Cuadro 6

**NÚMERO Y SUPERFICIE DE UNIDADES ECONÓMICAS EJIDALES**

(por rango de hectáreas)

Rango (hectáreas)	Número de unidades económicas ejidales	Superficie (hectáreas)
0-2	891,344	1,106,413
2-5	789,629	2,874,071
5-20	1,028,536	10,844,144
20-50	117,229	3,506,170
50-100	21,436	1,496,909
100-1,000	13,723	3,378,158
1,000-2,500	618	959,469
+ 2,500	709	9,392,189
<b>Total</b>	<b>2,863,224</b>	<b>33,557,525</b>

Fuente: Censo Agrícola - Ganadero 1991, México

Con respecto al ingreso, de acuerdo con una encuesta de familias ejidales de 1994,<sup>38</sup> como se observa en el cuadro 7, cerca del 56% de las familias percibían hasta el doble del salario mínimo promedio anual (\$ 5,040 x 2) el 37% hasta el triple y sólo el 7% disponía de más de cinco veces dicho salario.

**Cuadro 7**  
**INGRESO FAMILIAR EJIDAL 1994**

Rango-superficie de las parcelas	Familias %	Ingreso anual (pesos)
	100	13,090
I. < 2 ha.	21.4	8,338
II. 2-5 ha.	34.4	10,442
III. 5-10 ha.	20.1	14,400
IV. 10-18 ha.	17.0	16,062
V. 18 ha.	7.1	29,301

**Fuente:** Alain de Janvry et.al Mexico's Second Agrarian Reform.

Considerando los rangos de las parcelas bajo el criterio utilizado por Schejtman (CEPAL, 1982), que define como unidades excedentarias a las que disponen de más de 12 has. (que tienen el potencial necesario para generar un excedente por encima de las necesidades de reproducción simple),<sup>39</sup> se podría abrir este criterio e incluir ahí las de 10 has.<sup>40</sup> Este supuesto permite, a partir del cuarto rango del cuadro 7, considerar como excedentarios sólo a las familias con un ingreso generado por las parcelas de una superficie mayor a diez hectáreas, es decir un 24 % de las familias.

Aproximando este 24% de familias a las estimaciones del INEGI (1992)<sup>41</sup> sobre el ingreso de los tres deciles superiores de las familias rurales, dicho porcentaje correspondería también con un ingreso superior al triple del salario mínimo,<sup>42</sup> nivel que en términos generales caracterizaría entonces a los rangos de ejidatarios excedentarios. Considerando que en las transacciones con tierras ejidales participan grupos sociales no ejidales, se podría estimar que la población rural que se ubica también en un nivel excedentario, con un ingreso de tres salarios mínimos o más, sólo el 30% del total de familias rurales estarían en posibilidad de participar en la adquisición de tierras ejidales.

Por otra parte, desde el punto de vista del ingreso en el medio rural, la mitad de las familias tenía ingresos de hasta el doble del mínimo por lo que, considerando como un nivel excedentario el de tres salarios mínimos o más, sólo el 30% de las familias estaría en tal situación.<sup>43 44</sup> Siguiendo este razonamiento, las transacciones con tierras ejidales establecen umbrales de ingresos para poder participar en ellas, condición, que según las fuentes citadas, no son satisfechas por la mayoría de las familias rurales.

Finalmente, si consideramos la relación que pudiera existir entre acceso al crédito por parte de los ejidatarios y su participación en la demanda de tierras, se pueden observar las cuestiones siguientes: En primer lugar, el acceso de los ejidatarios al crédito de la banca de desarrollo (de carácter estatal), mostró un descenso en el periodo 1990-1994, con respecto al que se alcanzó, en términos reales, en 1988. En segundo lugar, a partir de 1992, con la reestructuración de la cartera

<sup>38</sup> Alain de Janvry et.al. op.cit., p. 174

<sup>39</sup> CEPAL, Agricultura Empresarial y Campesina, pág. 109

<sup>40</sup> Este supuesto, que consideramos realista, se hace debido a que no existe homogeneidad entre los niveles utilizados por Schejtman y De Janvry.

<sup>41</sup> INEGI -Encuesta sobre Ingreso y Gasto de las Familias, 1994. Ver cuadro 3, p. 228

<sup>42</sup> Este nivel de ingreso se obtuvo dividiendo el ingreso anual de las unidades familiares rurales entre el equivalente al salario mínimo anual, vigentes en México en 1992 y 1994.

<sup>43</sup> A. de Janvry op.cit. p. 174

<sup>44</sup> La información sobre distribución del ingreso parece sugerir que los que concentran el ingreso tienen una mayor participación en el proceso de arrendamiento de parcelas y adquisición de predios. (ver nota de pie N° 25 )

vencida,<sup>45</sup> el número de ejidatarios habilitados por el Banco Nacional de Crédito Rural se redujo drásticamente; de más de un millón a sólo 180,000 usuarios clasificados como productores de bajos ingresos, pero “con potencial productivo”.<sup>46</sup>

En función de las tendencias descritas de la distribución del ingreso y del comportamiento del crédito a los ejidatarios, se puede suponer que alrededor del 70% de las familias ejidales y del entorno rural quedarían excluidas o muy limitadas para poder participar en la demanda de tierras que implicaran transacciones monetarias, quedando para la mayoría de estos sectores sólo las formas menos onerosas de demanda (aparcería y préstamo de tierras), que no implican un desembolso monetario significativo por el uso de la tierra. Para los ejidatarios ubicados en los niveles de mayores ingresos y con acceso al crédito sería viable la demanda de arrendamiento y compra de tierras, que requieren de cierta capacidad de ahorro y financiamiento.

## **A. Transacciones y arreglos predominantes a nivel estatal**

Utilizando los criterios de clasificación: censal, de las acciones de asesoría de la Procuraduría Agraria y notificaciones al Registro Agrario Nacional, la evaluación de marginalidad utilizados por el Consejo Nacional de Población de México y en menor medida de otras fuentes, en este apartado se expone la cuantificación de las transacciones de arrendamiento, préstamo, aparcería y venta con tierras ejidales a nivel estatal.

Es necesario tener presente que antes de las reformas de 1992 la existencia de estas transacciones no está documentada o registrada de manera plena, fenómeno que persiste aún bajo la Ley Agraria vigente, particularmente en el caso de la renta de parcelas. Sólo en el caso de la venta de parcelas debe notificarse a la autoridad (RAN), quedando al margen la gran mayoría de las acciones sobre derechos indirectos (arrendamiento, aparcería), que requieren únicamente del acuerdo de las partes, y no es necesario su registro o conocimiento oficial.

Con respecto a estos últimos, a los derechos indirectos, según el Censo Agrícola y Ganadero de 1991, y como se observa en el cuadro 8, diez estados de México concentraban la mitad o más de la superficie ejidal bajo cada una de las tres categorías de este tipo de operaciones (renta préstamo y aparcería). En promedio, a nivel nacional, las superficies rentadas se concentran en el rango de parcelas de más de 5 has. En el caso de los estados con mayor participación en el arrendamiento de tierras, con excepción de Guerrero, esta concentración es todavía mayor que la que se observa a nivel nacional (ver cuadro 8). En el caso de las tierras prestadas, este mismo tipo de predios (los de más de 5 hectáreas), representan el 68% de la superficie en préstamo en los estados de Jalisco, Chihuahua y Durango. Por lo que se refiere a la superficie en aparcería, este tipo de parcelas (las de más de 5 hectáreas) representaban el 79% de la superficie, en los estados de Chihuahua, Durango y Zacatecas.

---

<sup>45</sup> Reprogramación del pago de la deuda contraída por los ejidatarios y cancelación del crédito para la gran mayoría, considerados insolventes.

<sup>46</sup> Banrural, Informe 1994 p. 45

**Cuadro 8**  
**MÉXICO: SUPERFICIE EJIDAL RENTADA, EN PRÉSTAMO Y APARCERÍA**  
**PRINCIPALES ESTADOS (1991)**

*(miles de hectáreas)*

<b>Renta</b>	<b>Chihuahua</b>	<b>Jalisco</b>	<b>Sinaloa</b>	<b>Sonora</b>	<b>Guerrero</b>
total has. %	Has. %	has. %	has %	has. %	has. %
336.3 100	54.8 16.3	35.2 10.4	29.6 8.8	23.9 7.1	21.5 6.4
<b>Préstamo</b>	<b>Jalisco</b>	<b>Guerrero</b>	<b>Chihuahua</b>	<b>Durango</b>	<b>Veracruz</b>
total has. %	Has. %	has. %	has %	has. %	has. %
189.7 100	22.1 11.6	20.7 10.9	19.8 10.4	18.8 9.9	12.2 6.3
<b>Aparcería</b>	<b>Durango</b>	<b>Zacatecas</b>	<b>Guanajuato</b>	<b>Chihuahua</b>	<b>Michoacán</b>
total has %	Has. %	has. %	has. %	has. %	has. %
180.3 100	34.7 19.2	25.8 14.3	14.7 8.1	13.3 7.3	11.2 6.2

**Fuente:** Arreglo con base en el VII Censo Agrícola Ganadero, Resumen General, T.1 cuadro 4, 1994.

Es decir, se puede considerar que las operaciones bajo derechos indirectos involucraban, de manera predominante, a unidades mayores de 5 has., correspondiéndoles el 77.5% de la superficie total considerada en estas operaciones. En este tipo de transacciones sobresalen los estados (Chihuahua, Durango, Sinaloa y Sonora) y que en conjunto representan un tercio de las tierras en posesión indirecta. Es decir, el 39% de las tierras del grupo de más de 5 has. y el 37.5% de las tierras ejidales rentadas.

En cuanto a la venta informal de derechos parcelarios, una parte de tales transacciones se registra en el censo bajo el concepto de "otra forma" de tenencia de la tierra. Este concepto se refiere a la concesión o posesión. Bajo este rubro de registro ("otra forma") se consideran 268 mil hectáreas, de las cuales el 95% corresponderían a unidades económicas mayores de 5 has. Por estados, las mayores extensiones se encontraban en Chihuahua con 98,000 has., Guerrero con 40,833, Sinaloa con 23,233, Veracruz con 13,310 y Nuevo León con 10,243.

Después del VII Censo Agrícola Ganadero, en el estudio de la SARH-CEPAL (1994), sobre una muestra de 275 ejidos, se anota que de 1990 a 1994 el número de ejidatarios no propietarios que rentan tierras pasa del 1.2 al 3.0% del total de ejidos considerados; el de aparceros del 0.6 al 1.1% y los que usufructúan tierras en préstamo del 1.0% al 2.4%. Sin embargo, la superficie involucrada en este tipo de transacciones permanece relativamente estable (de Janvry, 1997).

Tres años más tarde, a principios de 1997, como se observa en el cuadro 9, del total de ejidos y comunidades del país, se detectaban operaciones de renta de tierras en el 27%, de mediería en el 19% y de aparcería en el 11%. En particular, destaca la frecuencia de tierras rentadas en los núcleos ejidales de los estados de Nayarit, Baja California, Morelos, Sinaloa y Tamaulipas; en aparcería los de Zacatecas, Aguascalientes, Querétaro, Guanajuato y Durango; y en la mediería Aguascalientes, Puebla, Zacatecas, México y Querétaro.

Relacionando la metodología utilizada por el Consejo Nacional de Población para evaluar el problema de la marginación (1993) y la incidencia, por grupos de estados, de las operaciones indirectas, encontramos lo siguiente. Los estados mencionados en el párrafo anterior en los que es más importante la frecuencia de tierras rentadas se clasifican en los grados de marginación, medio (Sinaloa y Nayarit), bajo (Morelos y Tamaulipas) y muy bajo (Baja California). En los estados con predominio de la aparcería y mediería, con la excepción de Aguascalientes y México (de bajo nivel

de marginación), se consideran estados de alta marginación (Zacatecas, Durango, Querétaro y Guanajuato) y muy alta marginalidad Puebla.

La información anterior parece confirmar la hipótesis de que en los estados de alta y muy alta marginalidad, la aparecería y la mediería son más frecuentes como mecanismos de acceso a la tierra. Por el contrario, en estados considerados de baja marginalidad, la renta de tierras es el mecanismo más frecuentemente utilizado.

**Cuadro 9**  
**NÚCLEOS AGRARIOS CON OPERACIONES DE APARCERÍA, MEDIERÍA Y RENTA:**  
**1993 ENERO DE 1997**

	Total ejidos y comunidades		Aparcería		Mediería		Renta	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
<b>México</b>	29,162	100	3,322	11.4	5,729	19.6	7,967	27.3
<b>Estado</b>								
Aguascalientes	183	100	74	40.4	91	49.7	56	30.6
Baja California	225	100	3	1.3	7	3.1	120	53.3
Baja California Sur	96	100	3	3.1	6	6.2	21	21.8
Campeche	373	100	23	6.1	17	4.5	46	12.3
Coahuila	900	100	71	7.9	43	4.7	278	30.9
Colima	156	100	5	3.2	4	2.5	24	15.3
Chiapas	1,847	100	151	8.1	43	2.3	134	7.2
Chihuahua	935	100	107	11.4	190	20.3	371	39.6
Distrito Federal	64	100	1	1.5	5	7.8	1	1.5
Durango	1,089	100	277	25.4	205	18.8	362	33.2
Guanajuato	1,398	100	405	28.9	483	34.5	286	20.4
Guerrero	1,200	100	15	1.2	181	15.0	364	30.3
Hidalgo	1,129	100	54	4.8	283	25.0	186	16.4
Jalisco	1,377	100	117	8.5	246	17.8	470	34.1
México	1,223	100	106	8.6	439	35.9	427	34.9
Michoacán	1,813	100	83	4.5	512	28.2	594	32.7
Morelos	229	100	1	0.4	48	20.9	121	52.8
Nayarit	398	100	52	13.0	117	21.4	237	59.5
Nuevo León	612	100	81	13.2	67	10.9	101	16.5
Oaxaca	1,563	100	99	6.3	363	23.2	139	8.9
Puebla	1,158	100	78	6.7	546	47.1	369	31.8
Querétaro	371	100	115	31.0	124	33.4	75	20.2
Quintana Roo	274	100	8	2.9	0	0.0	14	5.1
San Luis P	1,255	100	138	11.0	267	21.2	283	20.9
Sinaloa	1,223	100	106	8.6	163	13.3	641	52.4
Sonora	906	100	40	4.4	37	4.0	271	29.9
Tabasco	739	100	123	16.6	38	5.1	234	31.6
Tamaulipas	1,292	100	105	8.1	139	10.7	512	39.6
Tlaxcala	236	100	59	25.0	61	25.8	62	26.2
Veracruz	3,419	100	349	10.2	652	19.0	965	28.2
Yucatán	720	100	3	0.4	0	0.0	17	2.3
Zacatecas	759	100	470	61.9	352	46.3	206	27.1

**Fuente:** Arreglo con base en Sector Agrario. La Transformación Agraria. SRA. México, 1997. Vol. II, pág. 163.



La Procuraduría Agraria intervino, hasta 1996, en la conclusión de 3,642 contratos o convenios, relacionados con los artículos 45, 46 y 79 de la Ley Agraria. Es decir, sobre operaciones de asociación, garantía de usufructo, arrendamiento y aparcería. Como se puede apreciar en el cuadro 10, del total antes mencionado, incluyendo al Distrito Federal, diez estados concentraban el 72.4% de los contratos y convenios concluidos, de los que sólo el estado de Chihuahua representaba más del 30%. Durante 1997, de acuerdo con esta misma fuente, el total de este tipo de intervenciones ascendió a 1,891 en todo el país.

**Cuadro 10**

**CONTRATOS Y CONVENIOS DE ASOCIACIÓN, USUFRUCTO,  
APARCERÍA Y ARRENDAMIENTO 1994-1996**

	Recibidos	Concluidos	En trámite
Nacional	3,927	3,642	228
Chihuahua	1,248	1,105	118
Durango	316	290	26
Veracruz	296	288	6
Oaxaca	189	186	0
San Luis Potosí	176	175	0
Zacatecas	140	136	3
Coahuila	135	118	18
Querétaro	134	131	2
Colima	120	118	2
Hidalgo	97	91	5
<b>Subtotal</b>	<b>2,851</b>	<b>2,638</b>	<b>180</b>

**Fuente:** Arreglo con base en la Dirección de Informática. Procuraduría Agraria

De acuerdo con información de PROCAMPO,<sup>47</sup> en Chihuahua, en el ciclo agrícola Primavera-Verano (de mayo a octubre) en 1994, el 11.3% de la superficie ejidal beneficiada por este programa gubernamental no era cultivada por los ejidatarios titulares de esas parcelas. Es decir, muy probablemente eran rentadas, porcentaje que se incrementa al 14.8% para el ciclo agrícola similar en 1997. Con respecto al total de productores, los usuarios que no eran los titulares representaban el 10% en 1994 y el 13.2% en 1997. En el caso de Veracruz esta fue del 20.6% para 1994, disminuyendo al 14.6% en 1997. Los productores receptores del PROCAMPO sin ser los titulares de las parcelas representaron el 22.6% en 1994 y el 17.9% en 1997.

En cuanto a la venta de certificados agrarios, que en los términos de la ley puede realizarse entre ejidatarios o avocindados del mismo núcleo de población, conforme al artículo 80 de la Ley Agraria y con terceros en el caso del dominio pleno (artículo 84), hasta 1996 se habían recibido 8,634 contratos y convenios, de los cuales se concluyeron 7,709. Como se desprende del cuadro 11, el 71% de los asuntos concluidos se concentraba en diez de los 31 estados de México (sin incluir al Distrito Federal), destacando los de Durango con el 12.2%, Puebla con el 10%, Veracruz con el 9.4%, Zacatecas con el 8.4% y Chihuahua con el 7%.

<sup>47</sup> Programa oficial de apoyos directos al campo para productores de granos básicos, iniciado en 1994 con recursos por 11,700 millones de pesos (1,376 millones de dólares) y proyectado para un plazo de 15 años.

**Cuadro 11**  
**CONTRATOS Y CONVENIOS DE VENTA DE PARCELAS**  
**EJIDALES Y EN DOMINIO PLENO CONFORME A LOS**  
**ARTÍCULOS 80 Y 84 DE LA LEY AGRARIA 1994-1996**

	Recibidos	Concluidos	En trámite
<b>Nacional</b>	8,634	7,709	613
Durango	1,032	944	53
Puebla	835	778	40
Veracruz	817	727	68
Zacatecas	665	650	9
Chihuahua	627	540	71
Chiapas	512	390	76
Oaxaca	451	437	1
Tamaulipas	400	324	53
Sinaloa	388	371	15
Aguascalientes	319	311	1
<b>Subtotal</b>	<b>6,046</b>	<b>5,472</b>	<b>387</b>

**Fuente:** Arreglo con base en la Dirección de Informática. Procuraduría Agraria.

Durante 1997, la asesoría a este tipo de contratos ascendió a 9,047 (Procuraduría Agraria, Dirección de Informática), lo que manifiesta una tendencia acelerada a su incremento, aunque se mantiene en niveles bajos con relación al total de 2.4 millones de parcelas certificadas por el PROCEDE.

Finalmente, el rubro de poseionarios o poseedores de tierras ejidales aún no regularizados, se calculaba en 115 mil sujetos con 295 mil hectáreas de los 8 millones de tierras parceladas certificadas por PROCEDE hasta enero de 1997. Es decir, que estas cifras correspondían a una cuarta parte de la superficie parcelada considerada por el Censo Agrícola y Ganadero de 1991.

De acuerdo con lo anterior, y con las reservas que implica la falta de precisión en el concepto censal de "otra forma" de derechos sobre tierras ejidales, la limitación en el tamaño de la muestra del estudio SARH-CEPAL, el carácter relativo o de frecuencia del registro de las transacciones con derechos indirectos por el INDA y la ausencia de una estimación oficial del mercado informal de venta de parcelas, parece razonable suponer que tanto las transacciones bajo derechos indirectos, como las de venta de tierras ejidales, se han incrementado en México a partir de las reformas de 1992.

## **B. Repercusiones en la estructura de la organización ejidal<sup>48</sup>**

En términos generales, las reformas a la Ley Agraria liberan al ejidatario de las restricciones jurídicas y sociales que trababan las transacciones con la tierra, así como de las instancias burocráticas tradicionales que ejercían el control sobre aspectos esenciales de la organización social y las controversias agrarias. En el ámbito de su organización ejidal, la nueva legislación ha reducido el control discrecional que sobre los asuntos económicos, sociales y políticos podía ejercer el Comisario Ejidal, para derivar beneficios personales. Ahora, la asamblea general de los ejidatarios es una instancia con mayor autonomía y capacidad de decisión, aunque sujeta a los tribunales agrarios como última instancia sobre cuestiones de tenencia de la tierra.

Asimismo, se reduce la capacidad jurídica del Comisariado Ejidal para representar y contratar con terceros a nombre del ejido y, sobre todo, en el ámbito del crédito y la comercialización,

<sup>48</sup> Para la elaboración de este apartado se recogieron las opiniones que sobre el tema expresaron los Comisariados Ejidales y algunos funcionarios de la Procuraduría Agraria y del RAN. Estas opiniones se registraron en los cuestionarios que para el caso se aplicaron.

aspectos que constituían un factor esencial de la actividad económica ejidal y de la gestión del campo, donde ocupaban un lugar central las instituciones de crédito oficial y de planificación agropecuaria, particularmente Banrural y la SARH (Actualmente Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural -SAGAR-). Esta gestión, junto con la regulación de la tenencia de la tierra, le daban sentido a la organización social como correa de transmisión de la política estatal.

Con la nueva Ley Agraria, que no planteó ni contempla la cuestión de la organización económica del ejido, éste pierde dos puntos de cohesión fundamentales: la gestión económica y la regulación de la tenencia de la tierra parcelada, quedando solamente el de la regulación de las tierras comunales y la problemática del núcleo urbano que, se supone, será crecientemente administrada por las juntas de pobladores.<sup>48</sup> En esta perspectiva, la estructura ejidal tiende a disgregarse, a convertirse en un organismo accesorio y marginal con respecto a la vida económica, y adecuada para dar mayor fluidez al proceso de diferenciación social.

Esto significa que si bien en el pasado la diferenciación económica y social al interior de los ejidos existía, estaba relativamente constreñida por las disposiciones legales que limitaban y desautorizaban las diversas transacciones con la tierra. En las condiciones actuales, a los actores o grupos sociales con mayor riqueza se les permite desplegar ese potencial, prácticamente sin más restricciones que la superficie señalada para la pequeña propiedad o el 5% de las tierras asignadas al núcleo ejidal.

En el extremo, una organización ejidal puede darse por terminada en el momento que la asamblea lo determine, previo dictamen de la Procuraduría Agraria, asignándose entonces las tierras en dominio pleno (Artículos 23 y 29 de la Ley Agraria) o, por el camino inverso, es decir, al adoptarse el dominio pleno por la totalidad de los integrantes y promover de esta manera la disolución del ejido.

La disolución formal de los ejidos no ha sido, hasta ahora, un recurso utilizado. Sin embargo, en los ejidos en los que se ha adoptado el dominio pleno (419), aunque no ejercido en su mayoría, es posible pensar que esa decisión constituye un primer paso favorable al debilitamiento de la capacidad de gestoría de los órganos de representación y decisión ejidales. Este debilitamiento de la capacidad de gestoría, que antes ejercían las autoridades ejidales, principalmente para tener acceso a los programas económicos asignados por el gobierno para el sector rural, se ven aún más afectados por las estrategias y mecanismos de los programas económicos actuales del Estado, que tienden a tratar de manera directa con "el productor" o con grupos de producción. En otras palabras, el dominio pleno puede conducir a debilitar los ejidos como instancias de participación y negociación social para su desarrollo, tendencia convergente con las estrategias económicas del presente. Sin embargo, éste proceso de individualización, auspiciado por la legislación agraria, puede dar cabida al despliegue de las formas de organización económica más restringidas que se refieren a grupos pequeños de productores o a individuos que podrían establecer acuerdos de producción y comercialización más afines a sus intereses. Dicho de otra forma, la legislación agraria actual ha incrementado notablemente<sup>49</sup> la creación de organizaciones económicas grupales que, anteriormente, sujetaban su existencia y funcionamiento al ejido, entendido como colectivo.

La exaltación de la asamblea como instancia máxima de decisión, así como los cambios orientados a fortalecer la democracia interna de la organización social, tienen como contrapartida un marco más estrecho de acción y de ejecución para los ejidatarios. En este sentido, las asambleas de asignación parcelaria constituyen el primero y el último acto de autonomía de los núcleos ejidales. Al mismo tiempo que ejercen la capacidad para adjudicar la tierra a sus integrantes, con la certificación prescribe su injerencia en el destino que cada ejidatario decida dar a sus tierras, tanto en los derechos indirectos como directos, considerándose como actos de particulares en los que ni la

<sup>48</sup> Reunión de ejidatarios y vecindados con facultades para proponer comisiones y gestionar la atención de las autoridades municipales a necesidades de servicios sociales, urbanos y vivienda.

<sup>49</sup> Hasta 1991, de acuerdo con el RAN se registran 4,615 asociaciones de productores. Entre 1992 y 1997, el número de asociaciones, de nueva creación, ascendió a 10,907. Ver Sector Agrario, La Transformación Agraria Vol. II, cuadro 40, p. 181.

asamblea ni el comisariado ejidal tienen injerencia. No es casual entonces, ni tampoco irrelevante, que al mismo tiempo que la ley agraria proclama a la asamblea como instancia central del ejido, disponga que ésta se debe reunir por lo menos cada seis meses, a diferencia del plazo contemplado en la ley de 1971, de una asamblea mensual.

Otro asunto, tal vez el que requiere de un proceso de maduración que está en marcha, es el que se refiere a los efectos de la nueva ley agraria sobre la desintegración de la vida comunitaria de los ejidos. Algunos opinan que esta desintegración resulta positiva en la medida en que la nueva legislación permitirá formas de asociación acordes con las capacidades y eficiencias de los ejidatarios como individuos, trayendo así mayores beneficios entre los que son relativamente iguales. Dicho de otra forma, la nueva legislación evitaría el fenómeno de que los más eficientes se sujeten a los menos eficientes. Y en esta lógica conducir a una mayor estratificación económica y social eficiente, aunque inequitativa. Otro punto de vista sostiene que la nueva legislación remueve la gestión y el control de la tierra por el núcleo ejidal que permitía, de manera importante, mantener la coherencia de la vida comunitaria. En este sentido la cancelación de las capacidades de decisión sobre la vida económica se traducen o tienden a debilitar la organización social campesina y a fragmentar la gestión de sus intereses por vías individualizadas o de grupo. Bajo esta óptica los cambios introducidos por la nueva legislación conducen a un retroceso más pronunciado que el que se observaba en el pasado.

### **C. Estudios de caso**

En este apartado del documento se pretende conjugar el análisis hecho en las secciones precedentes, que tiene un carácter general sobre las características y comportamiento de los Mercados de Tierra en México, con la investigación en el ámbito regional y de casos previamente seleccionados. Este nivel de análisis regional y de casos<sup>50</sup> se centró en la aplicación de cuestionarios dirigidos a ejidatarios involucrados (oferentes y demandantes) en las diversas transacciones de los mercados de tierras, a las autoridades ejidales (Comisariados Ejidales), funcionarios locales y estatales relacionados con los mercados de tierras.

Es necesario aclarar que los resultados que arrojan los cuestionarios aplicados coinciden en mucho con las cifras oficiales y los resultados de otros estudios más exhaustivos que se han hecho sobre el mismo tema. Esta aclaración es pertinente porque el número de cuestionarios aplicados no se determinó con el objetivo de cumplir con lo que estadísticamente se demanda para probar la validez de los resultados. En realidad se consideró como una investigación de campo que precisaría las respuestas de algunos de los objetivos señalados en los Términos de Referencia del estudio.

---

<sup>50</sup> Para el estado de Veracruz se seleccionaron los municipios de Tlapacoyan, Martínez de la Torre y Misantla, y en particular en seis ejidos de los dos primeros municipios. En el estado de Chihuahua se consideraron los municipios de Camargo, San Francisco de Conchos, Jiménez y Rosales, y en particular 7 ejidos repartidos en los cuatro municipios mencionados.

## **IV. Veracruz**

---

### **A. Aspectos generales**

Dentro del marco general delineado en los apartados anteriores, el estado de Veracruz ocupa un lugar relevante por su similitud con la media nacional en la frecuencia de acciones sobre derechos indirectos (arrendamiento, aparcería, mediería), venta de derechos parcelarios (ventas de tierras certificadas) y número de ejidos que han adoptado el dominio pleno. Es decir, se trata de uno de los estados más representativos de las tendencias recientes de los mercados de tierras, como se observa cuadro 12.

Esta situación resulta tanto más interesante porque Veracruz constituye la entidad con más ejidos de México (3,419), pero con un avance en el proceso de certificación de tierras ejidales inferior al promedio nacional.

Asimismo, tiene interés también porque se considera como una región de buen temporal cuyas condiciones pluviométricas son de 1,500 mm. anuales, prácticamente el doble de la media nacional. Esta abundancia relativa de agua reduce uno de los principales factores de riesgo en este tipo de agricultura, que en principio debería reflejarse en un elemento de mayor atractivo para la inversión y adquisición de tierras, que aunque posiblemente más caras, al mismo tiempo, ofrecen una expectativa de mayor rentabilidad y que compensa el posible alto precio del activo.

Cuadro 12

**TRANSACCIONES INDIRECTAS, VENTA DE DERECHOS PARCELARIOS  
Y EXPEDIENTES DE DOMINIO PLENO**

	Porcentaje del total de núcleos agrarios (enero de 1997)				Ventas individuales de certificados parcelarios, núcleos con expedientes de dominio pleno de enero a octubre de 1997	
	Total	Aparcería	Mediería	Renta	Ventas (certificados individuales)	Dominio Pleno (núcleos agrarios)
<b>Total Nacional México</b>	<b>29,162</b>	<b>11.4</b>	<b>19.6</b>	<b>27.3</b>	<b>124*</b>	<b>12*</b>
Veracruz	3,419	10.2	19.0	28.2	139	13

Fuente: Sector Agrario, op. cit. Vol. II, p. 163 y RAN.

**Nota:** No se utilizan las cifras totales de contratos concluidos mencionados anteriormente (7,709 que abarca el período 1994-1996, ver cuadro 11 y la de 9,047 para 1997) porque no desglosan la cifra relativa a ventas de tierras ejidales certificadas de las ventas de tierras en dominio pleno.

\*promedio nacional. Este resulta de dividir la cifra total de ventas del período enero-octubre de 1997 (3842 casos) entre el número de estados de México (31), sin considerar al Distrito Federal.

De acuerdo con el Censo Agrícola y Ganadero de 1991, Veracruz contaba con 374,627 unidades de producción rurales con una superficie de labor de 3.1 millones de hectáreas, el 93% de temporal. De estas correspondían 238,304 unidades con 1.5 millones de hectáreas a ejidos y comunidades, divididas en 222,000 hectáreas para el grupo de hasta cinco has. y 1.3 millones a los predios de más de 5 has.

En este universo, en el rubro de derechos indirectos aparecían 10,873 has. de tierras ejidales rentadas, 12,241 prestadas y 4,695 en aparcería. En el ámbito municipal, destacaban en este tipo de transacciones los municipios de Pánuco, Papantla y San Andrés Tuxtla.

En cuanto a la venta de tierras ejidales certificadas, estas aparecen formalmente registradas sólo desde 1992, con 139 casos. Sin embargo, por las consideraciones que se señalan más adelante sobre el desarrollo del PROCEDE en la zona de estudio, las ventas informales están muy por encima de dicha cifra.

## B. Características de la zona de estudio

En el estado de Veracruz se estudiaron algunos ejidos comprendidos en los municipios de Martínez de la Torre, Misantla y Tlapacoyan. En Martínez de la Torre se analizaron los ejidos: Vega Redonda y San Rafael. En Tlapacoyan: Miguel Hidalgo, El Jobo, La Palmilla y Francisco Rojo Gómez. En Misantla: el ejido Plan de la Vieja. En ellos se aplicaron los diferentes instrumentos referidos en el prólogo de este informe.

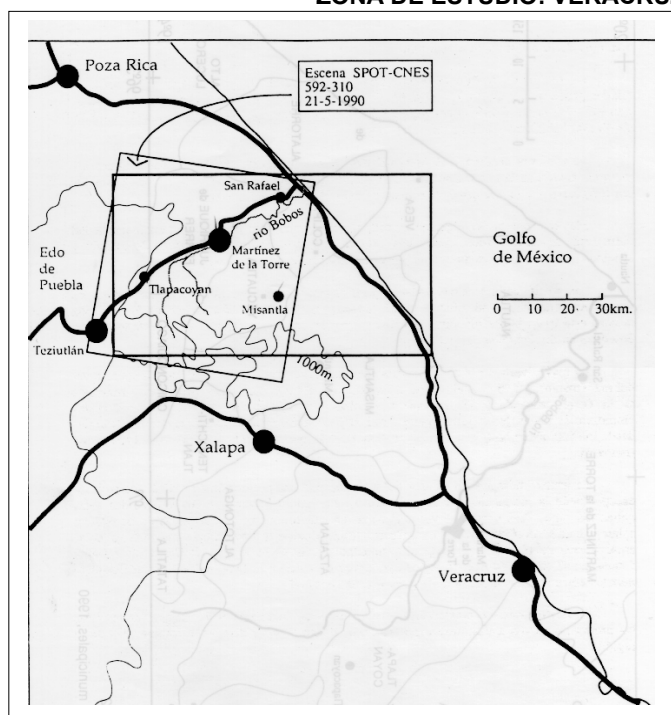
Entre los municipios que constituyen el área del estudio regional, Martínez de la Torre, Misantla y Tlapacoyan (ver Mapa 1), el primero cuenta con el mayor número de ejidos y sobre todo de superficie de labor, ocupando el lugar más destacado en la producción agrícola, así como centro económico y administrativo.

Martínez de la Torre colinda al norte con los municipios de Papantla, Tecolutla y el Golfo de México, al este con el Golfo de México, Nautla y Misantla, al sur con Misantla, Atzalán y Tlapacoyan; y al oeste con Tlapacoyan, el estado de Puebla y el municipio de Papantla.

Las principales localidades son Martínez de la Torre, cabecera municipal, Independencia, San Rafael, Puntilla Aldama, Felipe Carrillo Puerto, El Pital y Guadalupe Victoria.

Mapa 1

## ZONA DE ESTUDIO: VERACRUZ



El clima es cálido semi-húmedo, con una temperatura promedio de 24 grados a lo largo del año y una precipitación pluvial de 1,534 mm. anuales. El área municipal está regada por una docena de corrientes fluviales de las cuales el más importante es el río Bobos o Nautla.

En 1992 la superficie cosechada fue de 32,898 hectáreas, todas ellas de temporal, predominando los cultivos perennes con 31,717 has. y en particular los de naranja, limón, plátano y caña de azúcar, como se observa en el cuadro 13.

**Cuadro 13**  
**SUPERFICIE COSECHADA, VOLUMEN Y VALOR DE LA PRODUCCIÓN DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS MUNICIPIO DE MARTÍNEZ DE LA TORRE (1992)**

Cultivo	Hectáreas	Toneladas	Miles de pesos
Maíz	1,180	2,456	1,827
Naranja	16,095	225,330	45,066
Limón	5,073	40,584	16,234
Plátano	4,327	173,080	48,462
Caña de azúcar	3,950*	23,700	

**Fuente:** Martínez de la Torre, Cuaderno Estadístico Municipal, INEGI. 1993

\* superficie cultivada

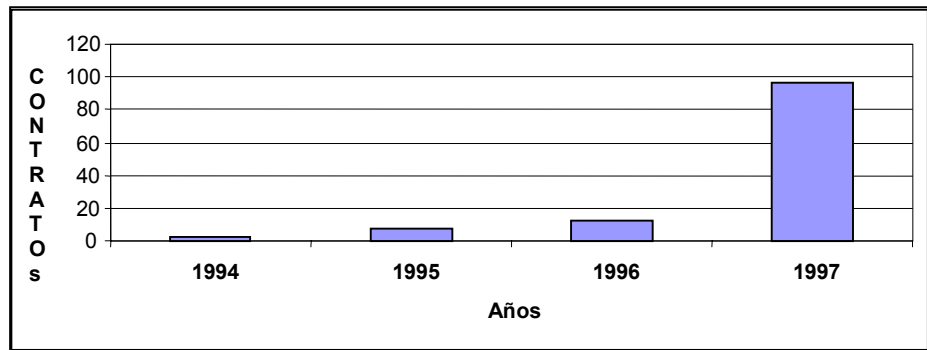
En relación con el volumen de la producción estatal de cada cultivo, la del municipio de Martínez de la Torre representaba el 52% la de plátano, el 59 % del limón y cerca del 16% de la naranja.

Tiene importancia la producción de pimienta y barbasco, siendo en cambio la actividad pecuaria poco significativa. Es decir, que el municipio tiene gran importancia en la producción frutícola, reflejándose entre otros aspectos en un fuerte contraste entre la superficie habilitada por Banrural, mayor de 20,000 hectáreas, frente a la de granos básicos inscrita en el Procampo y que ascendía a 143 has.

### C. Desarrollo y tendencias de los mercados de tierras

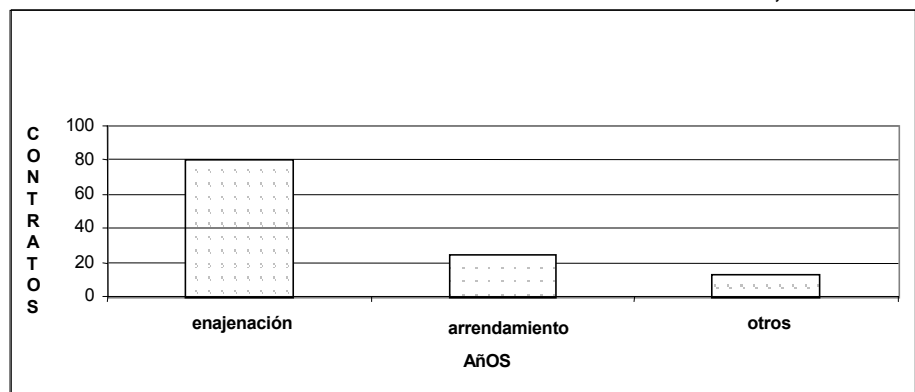
De acuerdo con la residencia de la Procuraduría Agraria en Martínez de la Torre, en esta zona (15 municipios) se ha intervenido en 118 contratos y convenios sobre venta de parcelas y derechos indirectos (arrendamiento, aparcería y mediería) entre 1992 y octubre de 1997, correspondiendo 96 a este último año. Del total, se registran 25 en el área de Martínez de la Torre, 14 en Misantla, uno en Tlapacoyan y el resto en los demás municipios. Por categorías, ocupan el primer lugar los contratos de venta que suman 80, y en segundo lugar los de arrendamiento, mediería y aparcería con 25, es decir, un total de 105. Esta información muestra que, en la zona de estudio, la venta de parcelas es el tipo de transacciones más socorrido. En las secciones que siguen se analizan las características de este tipo de transacciones así como las que son menos importantes: arrendamiento, aparcería y mediería.

**Gráfico 1**  
**CONTRATOS DE ENAJENACION Y ARRENDAMIENTO**  
**MARTINEZ DE LA TORRE, 1994-1997**



Fuente: Procuradería Agraria, Redidencia Martínez de la Torre.

**Gráfico 2**  
**CONTRATOS DE ENAJENACION Y ARRENDAMIENTO**  
**MARTINEZ DE LA TORRE, 1994-1997**



Fuente: Procuraduría Agraria, Residencia Martínez de la Torre.



## D. Arrendamiento, aparcería y otros derechos indirectos

Como se señala arriba, el arrendamiento ocupa un lugar secundario en las transacciones con tierras ejidales en la zona de estudio. El tipo de tierras arrendadas tienen las siguientes características:

- están en su mayoría ubicadas fuera de la zona citrícola y se dedican principalmente a la producción de maíz, y
- son tierras en gran medida no certificadas.

Para entender la relativa ausencia del arrendamiento en la zona citrícola es necesario tener presente las características económicas de esta actividad. La citricultura genera una rentabilidad baja con respecto a la inversión e implica un periodo de maduración de la inversión realizada. Un frutal requiere de cinco a seis años para empezar a producir. En este periodo el inversionista incurre en costos, riesgos y requiere de financiamiento, propio o ajeno, para sufragar sus necesidades. Por otra parte, aún en la modalidad de renta de huertas en producción, la utilidad probable que en sí misma resulta poco atractiva para el ejidatario, se reduce aún más para el arrendatario porque de dicha utilidad tendría que descontar el pago de la renta. Es por ello que en los pocos casos en los que se lleva a cabo la renta de tierras para el cultivo de cítricos se hace por periodos relativamente largos (por lo menos cinco años), por agentes con capacidad económica suficiente para enfrentar los costos de inversión y poder asegurarse flujos de ingreso durante el proceso de maduración de la inversión y cuyas expectativas de utilidad en la etapa de producción son altas.

No siendo la renta una práctica socorrida, lo más frecuente, por el lado de la demanda, es lo que en la zona se conoce como la compra al tiempo de las cosechas. Esta práctica, la de la compra al tiempo, resulta en una mejor opción que el arrendamiento. Por el lado de los oferentes, la venta al tiempo de la cosecha<sup>51</sup> se convierte en el mecanismo de contar con recursos para hacer frente a gastos imprevistos.

Lo antes descrito explica el porqué son los intermediarios entre los productores de cítricos y los diferentes mercados de destino de estos productos los que recurren al multicitado mecanismo de la compra al tiempo.

Una reflexión obligada de este caso es la determinación que le da a la dinámica de un mercado de tierras, en este caso el arrendamiento, las características del ciclo productivo de los cítricos. A pesar de que el arrendamiento está ahora legalizado no será el mecanismo que atraiga automáticamente a arrendatarios de tierras. Y por el lado de los oferentes, otros mecanismos como el de la venta al tiempo de cosecha es más accesible en casos en los que urgencias de dinero ocurren.

Siendo el arrendamiento un mercado de baja intensidad, y promovido por los oferentes, las razones de entrar en él por parte de oferentes y demandantes, se refieren a situaciones coyunturales. Por el lado de los oferentes, las razones argüidas, según resultados del trabajo de campo, se asemejan a las observadas en otras regiones de México. Endeudamientos, imposibilidad de trabajar la parcela, particularmente en el caso de ancianos, mujeres o migrantes, e intención de iniciar actividades económicas no agrícolas, son las que explican el arrendamiento en esta zona de estudio. En el caso de los demandantes, ejidatarios del mismo núcleo o vecindados son los que generalmente ocupan las tierras ofrecidas. Las razones aludidas por este tipo de agentes se refieren a la obtención de un ingreso extra no muy significativo o de satisfacer las necesidades de autoconsumo. Esto porque los arrendamientos son de pequeñas parcelas (alrededor de 4 has.) y las

<sup>51</sup> Por venta o compra al tiempo se entiende la compra o venta anticipada de la cosecha por parte de algún comerciante. El precio pagado por este tipo de transacción puede oscilar entre \$3,000-4000 por ha. dependiendo del rendimiento esperado.

utilidades derivadas de ellas a los precios actuales del maíz y el volumen esperado de producción, son pequeños.

La información disponible no permite una cuantificación precisa del arrendamiento en cada uno de los ejidos estudiados, debido a que no existen registros formales de las autoridades ejidales ni mucho menos por parte de organismos gubernamentales como la PA y el RAN. Por ello las referencias al arrendamiento se sustentan en lo dicho por la información recogida en campo, proporcionada por ejidatarios y autoridades ejidales

Con respecto a los asuntos legales e institucionales, no se considera ningún compromiso de informar al Comisariado ejidal ni mucho menos a la asamblea, y el arrendador no se compromete a ninguna actividad de mantenimiento de la parcela. En este sentido, por ejemplo, los ejidatarios entrevistados en el ejido de La Palmilla manifestaron que en los casos de arrendamiento se trata de parcelas cuya posesión se acredita con derechos agrarios y no se celebra contrato escrito.

En el caso de tierras arrendadas para la producción de maíz, los plazos son de un ciclo agrícola y por cinco años cuando se rentan tierras para el cultivo de huertas citrícolas.

Con respecto a otros tipos de arreglos, el préstamo de tierras prácticamente ya no existe, mientras que la administración de parcelas se mantiene como parte de la actividad transitoria de los comerciantes de cítricos que adquieren cosechas al tiempo. En cuanto a la aparcería, se considera que es prácticamente inexistente en la zona citrícola, y se localiza de manera aislada en los ejidos dedicados al cultivo de maíz.

En el ejido Miguel Hidalgo, recientemente certificado (agosto, 1998),<sup>52</sup> el trabajo de campo mostró que las transacciones predominantes son las de arrendamiento de parcelas y en menor medida la venta de cosechas al tiempo (café y plátano). Los arrendamientos se hacen por períodos de 3 o 4 años. Los beneficios de estos arrendamientos por parte de quienes ofrecen parcelas, se dedican a la cancelación de deudas, pagos de servicios médicos por enfermedades de familiares o parientes o para la obtención de capital de trabajo para inversión en alguna otra parcela no rentada. Los arrendatarios son generalmente ejidatarios del mismo ejido o de ejidos vecinos y los precios que se pagan representan alrededor del 50% del valor esperado de la producción de la parcela en renta. Las operaciones de renta, en este ejido, son inducidas por los poseedores de las parcelas que promueven sus tierras entre los posibles interesados y se formalizan a través de contratos escritos con presencia de testigos, por ambas partes. Los fenómenos de arrendamiento de parcelas generalmente no se comunican a la asamblea, a las autoridades ejidales o a instituciones como el RAN.

## **E. Venta de tierras ejidales**

De acuerdo con las estadísticas disponibles, la venta de derechos parcelarios (tierras certificadas), como mencionamos antes, para el estado de Veracruz ascendería apenas a 139 casos registrados de acuerdo con lo establecido por la ley agraria. Esta cifra pareciera sugerir que este tipo de transacciones es poco importante. Sin embargo, la cifra no parece reflejar la magnitud real del fenómeno. Esta afirmación se sustenta en las mismas estadísticas oficiales de la zona de estudio. La diferencia que existe entre el número de ejidatarios (con derechos parcelarios) reconocidos antes del proceso de certificación y el número de ejidatarios definidos por las asambleas que se realizan como parte del proceso de certificación, es muy notable. El número de ejidatarios reconocidos ex-ante a la certificación es generalmente inferior o inexistente relativo al de ejidatarios reconocidos. Es decir, es probable que una buena parte de los ahora reconocidos como ejidatarios

---

<sup>52</sup> La certificación se otorgó a 57 ejidatarios y se reconoció a 9 posesionarios en un área de 263 has. El ejido cuenta con una ampliación (San Manuel) de 200 has y los ejidatarios cuentan, en promedio, con tres parcelas cuya extensión es variable y que oscila entre 3 y 8 has.

(ya con certificados agrarios) compraron parcelas de manera informal. De tal modo, hasta julio de 1997, en la residencia de Martínez de la Torre se registraban 2,485 ejidatarios iniciales y 6,202 reconocidos, un total de 10,602 certificados parcelarios expedidos, así como 150 posesionarios.

Por municipios, la situación era la siguiente, como se muestra en el cuadro 14.

**Cuadro 14**

**EJIDOS Y CERTIFICADOS PARCELARIOS EXPEDIDOS EN LOS MUNICIPIOS DE  
MARTÍNEZ DE LA TORRE, MISANTLA Y TLAPACOYAN 1994-1997\***

Municipio	Ejididos	Ejidatarios Iniciales	Ejidatarios reconocidos	Certificados parcelarios Expedidos	Posesionarios
Martínez de la Torre	12	396	1,216	909	2
Misantla	16	519	614	1,413	73
Tlapacoyan	4	92	420	633	12

**Fuente:** Arreglo con base en información directa de la Procuraduría Agraria. Residencia Martínez de la Torre.

\* al mes de julio

La cifra de ejidatarios iniciales, que sólo representa el 40% de los finalmente reconocidos por la asamblea, da idea de la gran magnitud del proceso de regularización de un gran número de ejidatarios que no estaban en condiciones de documentar la tenencia de la tierra. Dentro de este grupo se encuentran aquellos que accedieron a la tierra mediante arreglos informales y que, sobre todo a partir de 1992, con la ausencia en la ley agraria del procedimiento de depuración censal, se fueron acumulando en los ejidos en tanto no llegó a su culminación el proceso de asignación de parcelas y los trabajos del PROCEDE.

En lo particular, en el ejido Rojo Gómez, como resultado del proceso de certificación, se registran 21 nuevos ejidatarios. En el Jobo se detectan 52 casos; en San Rafael se trata sólo de un ejidatario, en Miguel Hidalgo cuatro y en Plan de la Vieja cinco. Con estas cifras por ejido, se constata que la venta de parcelas, previa la certificación, era frecuente y, en algunos casos como en el de los ejidos Rojo Gómez y el Jobo, era muy importante.

En el escenario actual, las tierras tituladas están en capacidad de ser vendidas sin restricción alguna. Este sería el caso del ejido Plan de la Vieja. En el caso del ejido San Rafael, según información de la Residencia de la PA en Martínez de la Torre, éste ejido adoptó el dominio pleno pero no se han entregado los títulos correspondientes, lo cual probablemente limita las ventas en la modalidad de tierras tituladas.

En los contratos de venta se observa una fuerte tendencia a la concentración en un grupo relativamente pequeño de interesados que puede operar en varios ejidos. En la adquisición o compra de parcelas no existe ninguna limitación legal para que este tipo de concentración suceda, ya que las restricciones a la extensión de tierra controlada por un individuo rigen sólo al interior de cada ejido o comunidad. Este fenómeno se detecta en algunos ejidos de Martínez de la Torre, y ha beneficiado a algunos comerciantes e inversionistas de fuera del municipio y del estado (que se observó en un caso), que han adquirido tierras en varios ejidos. Las 105 transacciones de venta, renta y aparcería mencionadas reflejan la participación de 105 oferentes, vendedores y arrendadores, mientras que los compradores y arrendatarios suman sólo 26 individuos. En el concepto de venta destaca la concentración en algunos sujetos que aparecen como compradores con cinco o más contratos en diversos ejidos y municipios, registrándose un caso con 21 contratos en dos municipios y 11 ejidos.

En el estudio de caso (Hoffman, 1994), sobre el ejidos Rojo Gómez, en el municipio de Tlapacoyan, ya se apuntaba esta tendencia a la polarización de los beneficiarios de las ventas de tierras, en el marco anterior a la reforma del Artículo 27. Esta tendencia se ha agudizado por la concentración que han ejercido los intermediarios de la actividad citrícola, cuyos sujetos son

señalados como los principales compradores. El fenómeno de concentración se ha auspiciado aún más al cancelarse, en los ejidos ya certificados, la venta de partes o fracciones de parcelas, en la medida que un certificado parcelario es indivisible legalmente. A diferencia de los que hoy compran tierras ejidales que generalmente cuentan con una cantidad razonable de recursos, antes del proceso de certificación los compradores de fracciones de parcelas ejidales eran sujetos con más limitaciones económicas que en alguna medida representaban la contrapartida al proceso de concentración. En el caso del ejido Miguel Hidalgo la venta de parcelas no ocurre, según sus miembros, aunque lo que sí es frecuentemente es la venta de “cosechas al tiempo” de la cual se benefician, fundamentalmente ejidatarios relativamente prósperos del propio ejido o de ejidos vecinos. De hecho, estos compradores de “cosechas al tiempo” no son solamente ejidatarios sino se dedican también a la comercialización de productos agrícolas. A estos se suman los comerciantes externos.

La venta de tierras certificadas, según el trabajo de campo, tiene como demandantes a agentes ajenos a los ejidos, siendo los más frecuentes comerciantes locales y profesionistas. Los oferentes adoptan la estrategia de no vender todas sus tierras o de por lo menos siempre conservar una parcela.

En el ejido Francisco Rojo Gómez, antes de culminar la certificación se constatan las afirmaciones anteriores. La tendencia de la venta ha declinado, ya que de 84 ejidatarios originales, 18 habían enajenado derechos parcelarios entre 1981-1991, principalmente a sujetos ajenos al ejido y reconocidos como comerciantes tradicionales y profesionistas. De acuerdo con las autoridades ejidales esta frecuencia se reduce a 6 casos entre 1991-1997, aunque las causas de la venta de tierras son básicamente las mismas, es decir, la necesidad o la urgencia de contar con dinero para solventar algunos gastos imprevistos. En este sentido se refirió que sólo en un caso, de un joven ejidatario que vendió las dos parcelas que poseía, se dejó a un lado la costumbre de conservar por lo menos una.

En el ejido de la Palmilla, a diferencia del anterior, es abierta la venta de derechos agrarios "entre ejidatarios" (el ejido no se ha incorporado al PROCEDE). Los implicados en las transacciones se obligan a pagar al comisariado ejidal 500 pesos para fondos del ejido, y el comprador adquiere la calidad de posesionario hasta en tanto sea aceptado como ejidatario por la asamblea. Una parte de este tipo operaciones no se informan y simplemente se aceptan como un hecho consumado, pero sin que se pierda la obligación de pagar la cuota.

Las razones para explicar la venta de parcelas, según el trabajo de campo, son principalmente por necesidad de gastos familiares, deudas y en mucho menor medida para invertir los recursos de la venta en alguna otra actividad concebida como complementaria y más rentable que la actividad agrícola.

Con respecto a la venta de parcelas no certificadas, el trabajo de campo mostró que los vendedores para poder finalizar la transacción requieren de la anuencia de la asamblea, como en el caso del ejido La Palmilla. Este trámite de aprobación por parte de la asamblea puede ser muy diferenciado en función de las relaciones que el oferente tenga con la comunidad y las autoridades ejidales. A pesar de que el vendedor tiene que pagar una cuota por la venta, que generalmente es de 500 pesos, la misma puede aumentar si su relación es mala con las autoridades ejidales y la asamblea es decir, se desarrolla por parte de la asamblea un tratamiento casuístico. Este paso por la asamblea no es una condición que pueda impedir la venta de los derechos agrarios. Sin embargo, sí resulta importante para el vendedor y el comprador, porque de no lograr la anuencia de la asamblea el precio de la transacción puede ser menos ventajoso que el que se logra con la anuencia. Además, el comprador puede enfrentar dificultades para ser aceptado como nuevo miembro del ejido y en el futuro puede quedar excluido del proceso de certificación y lograr ser reconocido como ejidatario.

En el caso de los compradores, el trabajo de campo mostró que también se les puede exigir una cuota diferenciada dependiendo de dos factores. El primero se refiere a si se recurrió a la asamblea para legitimar su condición de comprador y, en segundo lugar, de su situación económica

y social reconocida. Este segundo aspecto determina el monto que el comprador tiene que pagar al ejido por la compra realizada.

Sobre los mecanismos de información para la venta y compra de parcelas, el trabajo de campo muestra que los vendedores recurren a diferentes actores para ofrecer sus parcelas.

Uno de ellos son las autoridades ejidales que tienen comunicación tanto con otras representaciones de ejidos vecinos o con otros más distantes a través de su organización social. Otros actores diseminadores de información de parcelas en venta son los jornaleros y trabajadores<sup>53</sup> que tienen contacto con muchos ejidatarios o propietarios privados. Otros más son los servidores públicos administrativos, técnicos y profesionales de entidades públicas que operan programas destinados al sector rural. Finalmente, los comerciantes de cítricos también difunden información o se convierten en compradores. El hecho de que los ejidos estudiados se encuentren ubicados a la orilla de una carretera que une las ciudades de Tlapacoyan y Martínez de la Torre, hace que la información fluya con rapidez.

En lo relativo a la calidad de la información acerca de éste tipo de transacciones, los entrevistados señalaron que la venta de parcelas entre ejidatarios es legal. En el caso de los compradores externos este aspecto de la legalidad no es considerado ni influye para realizar operaciones de compraventa. Lo que define finalmente quién compra es la capacidad del comprador de pagar el precio que se pide. En este sentido, el precio de la hectárea alcanza los 11,000 pesos<sup>54</sup> (1,294 dólares).<sup>55</sup> Con respecto a los precios de la tierra es posible afirmar, independientemente del tipo de arreglo de que se trate (renta, venta), que estos son determinados por una serie de factores agronómicos y económicos. Por ejemplo, en el caso de Martínez de la Torre, en la fijación del precio de las tierras para venta influye fundamentalmente si son de temporal o de humedad, siendo las más caras las últimas y diferenciándose en precio hasta en un 400%. Una hectárea de humedad puede costar hasta \$40,000 (4,706 dólares) mientras que una de temporal entre \$ 8,000 y \$ 11,000 pesos (941 y 1,294 dólares).

Por las razones expuestas, el efecto del mercado en la distribución de la tierra, tiene una línea de continuidad con las condiciones del marco legal anterior; pero al mismo tiempo profundiza la concentración del acceso a las parcelas, desplaza al ejidatario y excluye en gran medida, por falta de recursos, a los campesinos del mismo núcleo ejidal que formalmente deberían ser los beneficiarios de tales contratos y ventas. De acuerdo con lo expresado por las autoridades ejidales y personal de la Procuraduría Agraria entrevistadas, el derecho del tanto que la ley establece como preferencia o prioridad para los familiares y ejidatarios del mismo núcleo interesados en comprar, difícilmente puede ejercerse.

## F. Dominio Pleno

En cuanto a expedientes de dominio pleno, en la oficina de la Procuraduría Agraria de Martínez de la Torre se registran dos casos. El ejido de San Rafael en este municipio y otro en Misantla (Plan de la Vieja), casos a los que nos referimos más adelante.

El ejido de San Rafael o Galvarino Barría se localiza al noreste del municipio, en la cercanía de la localidad del mismo nombre y se constituyó en 1965, contando a la fecha con 25 ejidatarios y 34 parcelas en 383 has. La asamblea que decidió la adopción del dominio pleno se realizó en 1995

<sup>53</sup> Los jornaleros son los que realizan trabajos estacionales y los trabajadores son los que lo hacen de manera relativamente permanente y que son contratados para realizar actividades más específicas.

<sup>54</sup> En el caso del ejido Rojo Gómez en el municipio de Tlapacoyan, las condiciones son más homogéneas, características que se reflejan en la también relativa homogeneidad de sus precios. En cuanto a lo que se denomina como “venta al tiempo”, el precio de la hectárea depende del rendimiento por unidad de superficie. El trabajo de campo no mostró que programas como el PROCAMPO influyeran en los precios de las tierras debido a que en ése programa no son elegibles la producción de cítricos, actividad central en la zona de estudio.

<sup>55</sup> El tipo de cambio usado es de \$8.5 pesos por dólar.

por mayoría de 19 ejidatarios, y a lo largo de 1997 se titularon 134 has. para 17 solicitantes. La motivación principal de estos ejidatarios para gestionar el dominio pleno fue la de desligarse de la organización ejidal que restringía sus iniciativas individuales respecto a sus actividades productivas y de distraer tiempo al tener que asistir a asambleas e involucrarse en responsabilidades que en ellas pudieran asignarles. De este grupo de los 17, el único caso referido al interés por el dominio pleno fue el de una ejidataria que tenía la intención de vender la tierra en un mejor precio relativo al que obtendría si la enajenara en condición de tierra ejidal. Finalmente, la interesada no logró su propósito porque el trámite y los costos de fraccionamiento del predio resultaban muy onerosos.

Las parcelas tienen superficies de entre 10 y 18 has., dedicándose principalmente al cultivo de naranja y limón y de acuerdo con uno de los representantes ejidales, algunos de los que decidieron quedar como ejidatarios lo hicieron porque deben al Banrural y temen que al adoptar el dominio pleno este se quede con sus tierras. Es decir, en este caso, adoptar el dominio pleno funciona como un factor inhibitorio por el impacto supuesto que signifiquen las deudas contraídas. Según la ley, al asumirse el dominio pleno y titularse la propiedad de la tierra, éstas quedan sujetas a embargos por los acreedores del propietario. Sin embargo, la ley no establece con claridad si el embargo es aplicable a tierras en dominio pleno mas no tituladas.

Finalmente, se considera que el valor de la tierra se ha incrementado al cambiar de régimen, aunque esto no se ha traducido en una venta más frecuente de parcelas ejidales.

En el caso del ejido Plan de la Vieja, la asamblea de autorización de adopción del dominio pleno se realizó a principios de 1996 y en el transcurso de un año se expidieron 74 títulos de propiedad sobre 612 has. A diferencia de San Rafael, la venta de tierras se ha intensificado por tratarse de un núcleo conurbado a la ciudad de Misantla y por ello tiene características particulares en la medida en que este tipo de ejidos están sujetos a cambios notables en el uso del suelo de la actividad agrícola al desarrollo de asentamiento humanos.

## **G. Eficiencia de los arreglos institucionales, plazos y costos de transacción**

Para el desarrollo de las transacciones indirectas (arrendamiento, aparcería y mediería) de derechos ejidales ya no existen obstáculos legales. Así mismo, la restricción a la adquisición de tierras, por compradores externos al ejido, no parece tener efectos prácticos, pues la validez de tales ventas no está dada por la prescripción legal de que se hagan entre ejidatarios o avecindados del mismo núcleo, sino por "la conformidad por escrito de las partes ante dos testigos y la notificación que se haga ante el Registro Agrario Nacional, el que deberá expedir, sin demora, los nuevos certificados parcelarios" (Art. 80). Esta notificación es interpretada por los tribunales agrarios como "un aviso o comunicación de particulares al mencionado registro" (Circular 2/92) y además la posibilidad de declarar la nulidad de "actos o contratos que contravengan las leyes agrarias" (Art. 18 Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios) queda sujeta a un juicio entre particulares. Es decir, que simplemente no existe la figura de una persona moral (el ejido) que se considere afectado por tales ventas de tierras parceladas en contravención de la ley, ni la capacidad jurídica de la representación o el comisariado ejidal para demandar la eventual nulidad de tales contratos.

En cuanto a los plazos y costos de transacción nominales, sólo son significativos para las ventas de tierras tituladas, en las que el trámite de escrituración exige por lo menos algunos meses y el pago de los honorarios del notario, de cerca del 10% del valor de la operación.

En los ejidos certificados o no, la venta de derechos implica generalmente el pago de una cuota definida por la asamblea y que puede ser mayor para el comprador que no es del ejido. Sin embargo, una diferencia importante radica en que dentro de los ejidos no certificados, aún se pueden adquirir fracciones de parcelas, aunque la calidad sólo de posesionario y no de ejidatario puede mantenerse por un tiempo prolongado.

En las ventas informales (tierras no certificadas) se ha recurrido a los servicios de notarios con la idea de que esto garantiza los convenios. En estos casos se incurre en pagos de dos a tres mil pesos, más gastos de transporte a Jalapa (que no se consideran onerosos), para notificar el cambio en las listas de sucesión correspondientes. En operaciones de tierras certificadas sólo se debe pagar un derecho de 92 pesos al RAN, (aproximadamente 11 dólares).<sup>56</sup>

Según información recogida en la zona de estudio y proporcionada por las autoridades ejidales y personal de la Procuraduría Agraria, la práctica de acudir a los fedatarios públicos y los costos asociados a ello se explica, fundamentalmente, por el interés de los compradores, involucrados en transacciones relativamente cuantiosas, de respaldar legalmente sus adquisiciones. En el caso de Martínez de la Torre esto es particularmente cierto en las tierras de humedad ubicadas cerca de los ríos.

Existen otros costos de transacción, que aunque de difícil cuantificación, pueden resultar altos. Ellos se refieren a los costos de oportunidad en que puede incurrirse al no poseer toda la información necesaria para realizar transacciones. Un ejemplo de estos costos fue en el que incurrieron algunos de los ejidatarios de San Rafael al abstenerse de adoptar el dominio pleno por temor a que su tierra fuera embargada por sus acreedores. El costo en que incurrieron, por información incompleta, estaría reflejado entre la diferencia del precio de su tierra certificada versus el precio de una tierra bajo dominio pleno. Generalmente, en igualdad de circunstancias, el segundo es mayor que el primero. Otros costos estarían representados por el tiempo de espera de una resolución de un Tribunal, en casos de, por ejemplo, conflictos de límites, transmisión de derechos parcelarios o bien de su ejecución. Otro ejemplo de costos de transacción en los que incurren los ejidatarios, que parece ocurrir frecuentemente en la zona de estudio, se expresa en:

- Escaso o nulo conocimiento de los ejidatarios de las funciones del RAN en las transacciones;
- Como resultado de esta desinformación la imposibilidad de lograr la conclusión de los trámites en una sola gestión ante el RAN. Por ejemplo, los ejidatarios suelen tener deficiencias en el cumplimiento de los requisitos exigidos lo que origina la necesidad de realizar una o varias citas y, además, tener que recurrir a la asesoría, generalmente de la PA. A esto se suma el hecho de que el RAN sólo dispone de oficinas en la capital de los estados, hecho encarece los gastos de gestión y los asociados como los de transporte, alimentación y otros;
- Falta de personal, por parte del RAN, para desahogar el procesamiento de certificados agrarios o de otros documentos (títulos de propiedad), excediendo frecuentemente los plazos establecidos por la ley para estos fines.

Una ilustración de los complejos procedimientos que los ejidatarios tienen que cumplir ante el RAN para poder realizar transacciones con sus tierras, se describen en el cuadro 1 del anexo 1 de este documento. Estos procedimientos incluyen requisitos cuyo cumplimiento requiere de previsión, compilación de información y la integración del expediente, dificultad a la que suma, por la mayoría de los ejidatarios, una gran falta de información sobre la naturaleza de los trámites a realizar.

En el cuadro 15 se ofrece un resumen de las características más importantes y genéricas de los principales mercados de tierras observados en la zona de estudio.

---

<sup>56</sup> Otros costos de transacción que podrían ser considerados se refieren a los costos en que los ejidatarios pudieran incurrir al tener que dedicar tiempo para materializar la certificación o las transacciones con sus tierras *versus* otras actividades que pudieran atenderse, remuneradas o no. El trabajo de campo mostró que el tiempo utilizado para la implementación del PROCEDE o del registro de cesión de derechos, no coincide con actividades importantes o en caso de serlo, éstas son atendidas por familiares. Sin embargo, el número de visitas, particularmente al RAN pudiera ser reducida si los ejidatarios tuvieran más información acerca de los requisitos formales y los procedimientos para llevar a cabo diferentes gestiones.

Cuadro 15

**RESUMEN DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL ARRENDAMIENTO Y VENTA DE TIERRAS EN LA ZONA  
"MARTÍNEZ DE LA TORRE", VERACRUZ**

Tipo de Mercado	Agentes oferentes	Agentes demandantes	Tenencia de la tierra			
			Certificada		No certificada	
			Ejidal	Titulada	En posesión	D. Agrarios
<b>Arrendamiento menor frecuencia</b>	Ejidatarios maiceros	Ejidatarios o avecindados	Bilateral no regulada por instituciones públicas			Bilateral
<b>Venta mayor frecuencia</b>	Ejidatarios cítricos con buen temporal y tierras de humedad (8-10 hectáreas)	Comerciantes, servidores públicos relacionados con la agricultura y profesionistas	Bilateral regulada por instituciones públicas			Sujeto a modificaciones de la lista de sucesores

Razones de transacciones		Costos de transacción	Instancia de sanción de la transacción	Legislación que norma la transacción	Barreras y restricciones para las transacciones	Tipo de tierras ofrecidas	Barreras y restricciones para las transacciones
Oferente	Demandante						
Imposibilidad de trabajar la parcela  Mujeres, migrantes, viejos	Ingreso extra, autoconsumo  Ejidatarios productores de granos (maíz)	Bajos (acuerdos de palabra entre los transantes)	Ninguna	Art. 79	Ninguna	Fracciones de tierra de labor	Ninguna
Incapacidad de atención a la parcela  Endeudamiento, gastos familiares imprevistos	Comerciantes locales: para integrar producción intermediación  Profesionistas: para diversificar fuentes de ingresos y status	Notariales, información, transporte (bajos)	Asamblea ejidal	Art. 80-84	Sanción de la asamblea ejidal en tierras no certificadas	Fracciones o la unidad de dotación	<b>Legales no cumplidas</b>  No tener la calidad de ejidatario  Temor a sanciones por falta de información  Ser extraño a la comunidad



## V. Chihuahua

---

### A. Aspectos Generales

El estado de Chihuahua cuenta con una superficie territorial de 24.9 millones de hectáreas y se encuentra situado en la Meseta Norte de la República Mexicana, a una altitud promedio de 1,440 metros sobre el nivel del mar. Sin embargo, existen dentro del propio estado altitudes que varían entre los 800 y los 3,000 metros o más sobre el nivel del mar.

Su vasta extensión territorial lo hace el más grande de los estados de México, misma que representa el 13% del total del territorio mexicano, y es uno de los 6 estados que se encuentran en la línea fronteriza con los Estados Unidos, con la parte más larga, 760 km., del total de 3,125 km.

La parcelas ejidales abarcan cerca de la mitad de la superficie del estado, es decir, 10.2 millones de has, distribuidas actualmente en 957 núcleos agrarios legalmente constituidos, y de los cuales 885 son ejidos y 72 comunidades.

En cuanto al tamaño de los predios, la superficie promedio por ejidatario y por comunero es de 93.5 hectáreas, superior a la media nacional que es de 64.3 has. Estos datos indican que los ejidatarios y comuneros cuentan con extensiones grandes de terreno, sin embargo, no todos son de buena calidad y de buen potencial productivo.

La superficie agrícola del estado es de 1,252.254 hectáreas, aunque la superficie cosechada suele estar sujeta a notables fluctuaciones debido primordialmente a variaciones en las condiciones de lluvia en el estado, como se observa en el cuadro 16.

**Cuadro 16**  
**CHIHUAHUA, SUPERFICIE SEMBRADA Y COSECHADA**  
**1993-1997**

Año	Superficie Sembrada	%	Superficie Cosechada	%
1993-1994	1,015,091	81.06	742,689	59.31
1994-1995	936,831	74.81	705,213	56.32
1995-1996	967,229	77.24	914,372	73.02
1996-1997	1,023,502	81.73	675,997	53.98

**Fuente:** Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural en el Estado de Chihuahua. Noviembre 1997.

La zona de temporal más importante se ubica al Noroeste de la Ciudad de Chihuahua y comprende 9 municipios. La agricultura en el resto del estado, principalmente en la meseta central y en la porción Norte, es con base en el riego, ya sea por bombeo mediante la perforación de pozos o agua rodada de presas o aprovechando, durante la estación lluviosa, el caudal de ríos y arroyos.

## B. Desarrollo y tendencias de los mercados de tierras

La zona de estudio esta ubicada en la región centro- sur del estado y comprende cuatro Municipios; Camargo, Jiménez, Rosales y San Francisco de Conchos (ver Mapa 2); con una superficie total de 30,000 kms.<sup>2</sup> Camargo tiene una extensión de 16,066.00 kms.<sup>2</sup>, Jiménez 11,074.10 kms.<sup>2</sup>, Rosales 1,716.60 kms.<sup>2</sup> y San Francisco de Conchos 1,169.10 kms.<sup>2</sup>

La región centro sur se caracteriza por contar con una gran diversidad de variedades vegetales y animales que, por las condiciones del clima y del suelo, mantienen un precario equilibrio, pero que adecuadamente explotadas representan un gran potencial forrajero, agroindustrial, medicinal y alimenticio y pueden llegar a ser elementos muy importantes para la subsistencia humana en esa zona.

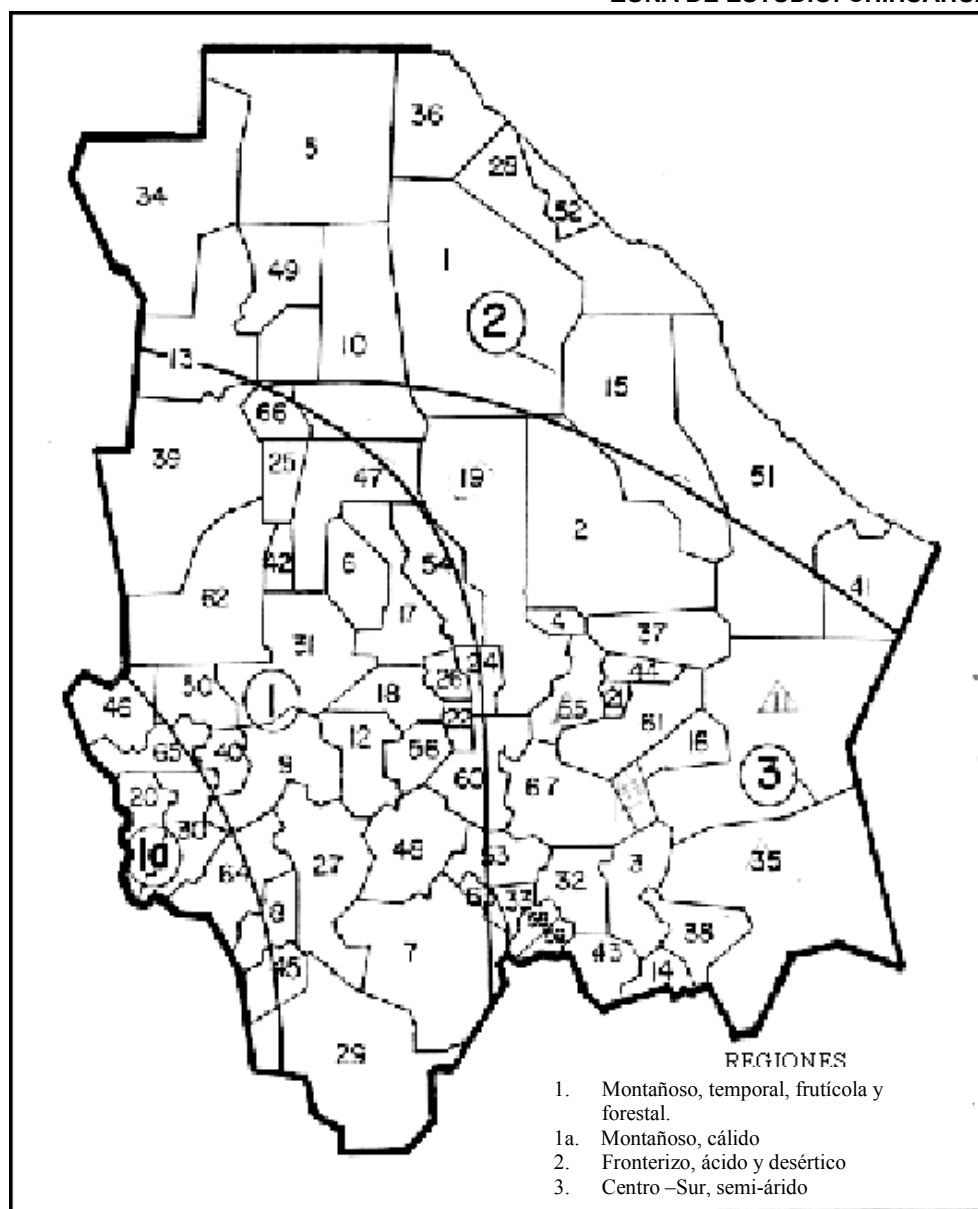
La zona de estudio esta comprendida en un 90% de superficie plana con lomeríos suaves de textura franco-arenosa a franco-arcillosa, propicios para la agricultura y la ganadería. El clima es cálido, semi-seco templado con precipitaciones anuales de 335 mm. en promedio y temperaturas medias de 20° C y una altitud de 1,280 metros. El río principal de la zona es el río Conchos que une su cauce al río Florido en el valle de Jiménez y Camargo, además de recibir agua de los ríos Allende y del Parral.

La principal alternativa para aprovechar dicho potencial ha sido el desarrollo de infraestructura de riego. Dentro de la agricultura de riego predominan el cultivo de hortalizas, granos, algodón y forrajes, mientras que en la fruticultura tienen importancia la nuez, vid y el melón.

En el municipio de Camargo destacan los cultivos de algodón, trigo, alfalfa, sorgo y soya. En el municipio de Jiménez tienen importancia el trigo, alfalfa, soya y sorgo y en el municipio de Rosales predominan el algodón, el trigo, alfalfa, soya y sorgo. Finalmente en el municipio de San Francisco de Conchos los principales cultivos son el algodón, trigo, soya, alfalfa y sorgo.

De acuerdo con el RAN, desde 1992 hasta octubre de 1997, los trabajos del PROCEDE en Chihuahua habían cubierto 574 ejidos, expidiéndose 54,869 certificados parcelarios y 40,058 de tierras de uso común en beneficio de 39,769 ejidatarios y 2,712 posesionarios, así como 790 títulos parcelarios o de dominio pleno.

Mapa 2  
ZONA DE ESTUDIO: CHIHUAHUA



Fuente: Agenda Climatológica del Estado de Chihuahua. Gobierno del Estado, Chihuahua, 1992.

Según información aportada por el RAN, a diciembre de 1997, sólo 11 ejidos habían adoptado el dominio pleno. De ellos, 6 son conurbados y 5 con producción agrícola.

Como se observa en el cuadro 17, los municipios de la zona de estudio reunían el 11% de los certificados parcelarios y el 9% de los de uso común expedidos a ejidatarios, porcentaje relativamente considerable en la medida que el estado de Chihuahua cuenta con 67 municipios.

**Cuadro 17**  
**CHIHUAHUA: CERTIFICADOS Y TÍTULOS PARCELARIOS EXPEDIDOS**  
*(Años 1992-1997)*

Certificados					
	Parcelarios ejidal	Poses	Uso común ejidal	Poses	Títulos Parcelarios
Chihuahua	50,477	2,712	39,769	289	790
Camargo	875	17	806	12	
Jiménez	2,114	29	1,433	6	24
Rosales	2,258	50	1,100	5	
S.F. Conchos	270	4	1,888	1	
<b>Subtotal</b>	<b>5,517</b>	<b>100</b>	<b>3,527</b>	<b>24</b>	<b>24</b>

Fuente: Registro Agrario Nacional, Delegación Chihuahua, 1997.

### C. Arrendamiento, mediería y aparcería

En el caso del arrendamiento suele hacerse en gran medida sobre las tierras de uso común, y normalmente no existe la intención de vender la tierra sino de conservarla para patrimonio de los hijos. Según los entrevistados, la práctica del arrendamiento se viene realizando desde hace varios años.

En cuanto a la duración del arrendamiento, el trabajo de campo mostró que se hace, generalmente, por ciclo agrícola. Las transacciones de arrendamiento se basan, en su mayoría en contratos, que se notifican a las autoridades ejidales. En la elaboración de los contratos de arrendamiento, la mayoría de los oferentes buscan la asesoría jurídica y gratuita de la PA. La minoría dispone de formatos ya existen en la Comisaría Ejidal e incluso las autoridades sirven de testigos de los contratos. En estos casos los contratantes pagan una cuota pequeña de \$10 pesos. En los casos en los cuales no se celebran contratos y que son la minoría, los arreglos son de palabra y con testigos.

En las operaciones indirectas, las transacciones están fuertemente segmentadas por las diferencias de calidad de las tierras parceladas, generalmente de riego, y las de uso común, generalmente de temporal y de uso ganadero. En los ejidos de la zona de estudio los cultivos más importantes han sido las hortalizas como el chile, la cebolla. Entre los frutales se encuentra el nogal, y de los granos básicos ocupa el primer lugar el maíz.

El precio por el arrendamiento de una hectárea de riego<sup>57</sup> por un ciclo productivo varía dependiendo del tipo de riego de que se trate. En parcelas que se riegan por gravedad se paga entre 2,000-2,500 pesos (235-294 dls.). Para otras regadas mediante bombeo el precio oscila entre 1,200-1,800 pesos (141-212 dls), y las que se riegan con agua pozo extraída con energía eólica se arriendan en un precio que fluctúa entre 1,000-1,500 pesos (118-176 dls). En todos los casos los precios se refieren a precios por hectárea, por año.

En los ejidos estudiados, las principales causas de arrendamiento de la tierra son la necesidad económica y la vejez de los titulares (un 50% de los entrevistados tenían entre 61 y 70 años de edad). Según los entrevistados, lo obtenido por la venta o arrendamiento de la tierra se destinaba a pagar deudas para sufragar gastos familiares y, con menor frecuencia, para invertir en parcelas que ya se poseían o para adquirir otras de mayor calidad.

En el caso de las tierras dedicadas a la producción de granos, la mayoría de las respuestas de los entrevistados señaló que al rentar se conviene en que los pagos del Procampo corresponden al arrendador, quien generalmente no se compromete a reparar o dar mantenimiento a algunas obras de

<sup>57</sup> Generalmente en las tierras de riego se obtienen por lo menos dos cosechas al año.

infraestructura en la parcela, limitándose sólo a pagar algunas cuotas de carácter local, fijadas por las asambleas de los ejidos.

De acuerdo con la información de la Residencia de Camargo de la PA ubicada en la zona de estudio, en el periodo 1995-1998 se concluyeron 178 asesorías sobre contratos de arrendamiento, aparcería y mediería.

La información referente al arrendamiento de tierras, en la zona de estudio, se difunde principalmente por medio de familiares, vecinos, conocidos y autoridades pertenecientes al ejido o núcleos de población vecinos. Los interesados en el arrendamiento de tierras se sirven de estos mecanismos de información motivados por la posibilidad de ampliar la superficie de cultivo o de pastoreo e incrementar el ingreso familiar. A pesar de que ambos tipos de arrendatarios realizan la misma transacción, es importante distinguir sus características. El arrendatario que pretende usar las tierras para cultivos es económica y socialmente distinto del que lo hace para la ganadería. El primero es generalmente un agricultor con menos recursos mientras que el segundo dispone de más capital. Esto se explica porque en Chihuahua y en la zona de estudio, el índice de agostadero<sup>58</sup> requiere de un número significativo de hectáreas.

Según información proporcionada por personal de la PA, en el ejido Boquilla de Conchos aproximadamente 25% de las tierras de ese ejido están en arrendamiento. Del municipio de Camargo, en los ejidos La Laguna y San Leonardo se reporta, en el primer caso, el 10% de las tierras en arrendamiento y, en el segundo, asciende hasta el 50%. En el municipio de Jiménez, en el ejido Miramontes, el 20% de su extensión esta rentada. Del municipio de Rosales, el ejido Bachimba el 30% se renta y en el ejido Nuevo Julimes, el 40%.

## D. Venta de tierras ejidales

En la zona de estudio, las transacciones relacionadas con la venta de tierras ejidales, adoptan dos modalidades: la venta de tierras certificadas y la cesión de derechos aparentemente gratuita pero realmente onerosa.

En el periodo (1992-1997), como se muestra en el cuadro 18, se registraron en el estado 1,798 ventas y cesiones de derechos parcelarios y de uso común de tierras ya certificadas, correspondiendo 79 de éstos traslados a los municipios de la zona de estudio, es decir, cerca del 4.4% del total del estado.

**Cuadro 18**  
**CHIHUAHUA: VENTA Y CESIÓN DE DERECHOS PARCELARIOS**  
**1992-1997**

	Cesión		Venta	
	Parcelas	U.C.*	Parcelas**	Total
Chihuahua	845	413	540	1,798
Camargo	12	11		23
Jiménez	11	20		31
Rosales	9	7		16
San Fco. Conchos	5	4		9
<b>Sub-total</b>	<b>37</b>	<b>42</b>		<b>79</b>
4 municipios				

**Fuente:** Registro Agrario Nacional, Delegación Chihuahua. 1997

\* Uso común

\*\* Se refiere sólo a casos concluidos entre 1994-96 para todo el estado. Procuraduría Agraria, y están referidos a actos de ventas de tierras ejidales.

<sup>58</sup> El número de hectáreas requerido por cabeza de ganado es de 24 hectáreas.

En principio, llama la atención que de las acciones registradas, las de cesión de derechos significan casi el 70% del total, concepto que como es sabido puede ser gratuito u oneroso y que en realidad se consideran, por parte de las autoridades agrarias (PA y RAN), como ventas de tierra, en más del 90% de los casos.<sup>59</sup>

Ocupan el segundo lugar los actos de ventas de parcelas. Estas dos tendencias se mantienen en los municipios señalados en el cuadro 18. Es importante mencionar que además de estas dos modalidades de ventas de tierras, en Chihuahua son muy significativos los actos de transmisión de derechos parcelarios, forma de adjudicación sucesoria definida por los tribunales. Asimismo, destaca la importancia de las operaciones sobre tierras de uso común o agostadero adjudicadas a los ejidatarios de manera individual, que representan casi la cuarta parte del total estatal y el 53% de las anotadas a nivel municipal, según el cuadro 18.

Información más reciente de la PA (Residencia de Camargo), que cubre el periodo 1995-1998, y que registra las cesiones de derechos y ventas de parcelas en la zona de estudio, arroja la cifra de 324 asesorías concluidas para la realización de contratos. Esta cifra refleja que en la zona de estudio los contratos de cesiones y ventas representan un 82% más que los contratos de arrendamiento, aparcería o mediería.

En los ejidos estudiados, en el municipio de Boquilla de Conchos, en ejido del mismo nombre, el 40% de la superficie se ha vendido en parcelas enteras, fracciones de parcelas y de uso común. En el municipio de Camargo, en el ejido de La Laguna, el 20% de la superficie se ha vendido, en la modalidad de parcelas enteras y de uso común. En el caso de San Leonardo, el 50% de las parcelas se han vendido en la modalidad de las tierras de uso común, solamente. En el municipio de Jiménez, en el caso del ejido Huejoquilla, el 30% de las tierras se ha vendido y en Miramontes, el 20%.

Del municipio de Rosales, la situación es la siguiente:

<b>Ejido</b>	<b>Superficie vendida –parcelas (%)</b>
Bachimba	10
Nuevo Julimes	15

En la mayoría de los casos sólo se vende una parte de la tierra. El ejidatario se mantiene en la actividad agrícola. En este sentido la mayoría de los entrevistados señalaron que a pesar de haber vendido una parcela permanecen como agricultores.

A diferencia de Veracruz, las transacciones de venta de parcelas no son sancionadas por la asamblea ejidal debido a que se trata de ejidos certificados. Sin embargo, cuando se realizan asambleas, éstas son informadas de las ventas realizadas. En algunos ejidos como por ejemplo en el ejido Bachimba del municipio de Rosales, se establece el pago de una cuota por la venta realizada.<sup>60</sup>

Los canales de información que los vendedores y compradores utilizan para ofrecer sus tierras en venta son, a diferencia con la zona de estudio en Veracruz, fundamentalmente los mismos ejidatarios y vecinos. La razón de esto es el temor infundado que los ejidatarios tienen de actuar ilegalmente al ofrecer sus tierras en venta, situación que en parte podría explicarse por la existencia de un grupo importante de ejidatarios de avanzada edad.<sup>61</sup> Esta actitud podría aclarar el porqué de la

<sup>59</sup> Una motivación para la verdadera cesión gratuita de derechos parcelarios se deriva de la condición impuesta al ejidatario por el sistema de pensiones en México para otorgar la jubilación. Esta implica que el ejidatario debe de cesar en su condición de agricultor en activo y cederle la tierra a sus familiares.

<sup>60</sup> En el trabajo de campo fue posible conocer que en el ejido Rosales y Anexas en el municipio de Rosales, se acostumbra el pago de una cuota que asciende hasta tres mil pesos por cada venta realizada.

<sup>61</sup> El factor edad ha sido mencionado por la Procuraduría Agraria en Chihuahua como un factor importante a considerar para explicar la renuencia de los ejidatarios a aceptar y ubicarse en el nuevo marco legal agrario.

importancia de la figura de la cesión “gratuita” de derechos parcelarios amparados por un certificado. Los efectos de ello se demuestran en que los entrevistados en, su mayoría, le vendieron a ejidatarios de su mismo ejido o de ejidos vecinos, y sólo en un caso se le vendió a un forastero y no ejidatario, mismo que más tarde fue reconocido como tal.

La calidad de la información que usan los vendedores y compradores, que como se menciona esta influida por temores infundados de ilegalidad, no parece obstaculizar las transacciones de venta aunque excluye a compradores externos que pudieran estar interesados y dispuestos a pagar mejores precios. El precio de venta de una hectárea de tierra de riego también varía en función del tipo de riego de que dispone. En las parcelas que son regadas por gravedad su precio oscila entre 40,000-50,000 pesos (4,706-5,882 dls). En el caso de riego por bombeo el precio por hectárea fluctúa entre 25,000-30,000 pesos (2,941-3,529 dls) y, finalmente las que son abastecidas con agua de pozo extraída con energía eólica se venden a precios ubicados en el rango de 15,000-20,000 pesos por hectárea (1,765-2,352 dls).

En la venta de parcelas, el trabajo de campo mostró que el uso del contrato no es generalizado. Esto se debe a que esas ventas, en una inmensa mayoría, se registran, ante la PA y el RAN,<sup>62</sup> como cesiones gratuitas de derechos a pesar de que se conoce que son onerosas. Es decir, en esas transacciones se paga por la tierra que se cede. Esta práctica tiene, desde el punto de vista de los involucrados, la ventaja de ahorrar tiempo en la realización de la transacción, evitar trámites y pagos por ella y otros costos de transacción como son los gastos notariales. Se incurre en este costo cuando se celebra un acto de compraventa y se requiere la certificación notarial de firmas para constatar que se ha cumplido con la obligación de notificación para el derecho del tanto. El ahorro de estos costos notariales a través de la cesión gratuita pero onerosa puede oscilar entre 500 y 1,200 pesos (59-142 dólares). Sin embargo, de los entrevistados, la mayoría sí celebraron contratos de compraventa. Esto se debe, a diferencia de los mencionados anteriormente, a que en estos casos sí se llevó a cabo una transacción de compraventa.

En cuanto a los compradores de tierras, son mayoritariamente ejidatarios y avecindados. Como en el caso del arrendamiento, los compradores son en su mayoría del mismo núcleo ejidal y minoritariamente miembros de ejidos colindantes.

Estos agentes compran tierras con sus propios recursos y se dedican preferentemente al cultivo de hortalizas y forrajes. Los mecanismos de información son los ya mencionados para los vendedores.

En cuanto a las razones por las que compradores se interesan por la tierra, priva en las respuestas de los entrevistados el argumento de la calidad del recurso tierra. Varios de ellos mencionaron tener información de que se trataba de tierras de buena calidad, a otros les interesó que las parcelas cuentan con infraestructura de riego y en la minoría de los casos por la ubicación cercana a otras que les pertenecen, y de esta manera poder ampliar su área de cultivo.

Las tierras de uso común o agostadero se destinan principalmente a la ganadería. En el estado los derechos sobre tierras de uso común son en promedio de 80 has. por ejidatario y se encuentran casos, como en el ejido de San Leonardo, en el municipio de Camargo, donde un solo comprador ha adquirido 22 de los 34 derechos de uso común, es decir, un total de 2,266 hectáreas.<sup>63</sup>

<sup>62</sup> En los casos de cesión de derechos parcelarios el único trámite que se realiza consiste en levantar un acta en la PA en la que se registra al nuevo dueño de los derechos agrarios, acta con la cual el RAN emite el nuevo certificado a nombre del que recibió los derechos.

<sup>63</sup> En la zona de estudio el coeficiente de agostadero (número de hectáreas por cabeza de ganado) es de 24 hectáreas.

## E. Dominio Pleno

En el rubro de Títulos de Dominio Pleno la participación de la zona de estudio es muy poco significativa y corresponde a un sólo ejido (El Carmen), en el municipio de Jiménez.<sup>64</sup> En este ejido de 50 parcelas se titularon 29 con una superficie de 456 hectáreas, para crear una unidad productiva agrícola. Por otra parte, el ejido Boquilla de Conchos, en el municipio de San Francisco de Conchos, según el RAN-Chihuahua, ha acordado el Dominio Pleno y éste ha sido reconocido por las autoridades agrarias. Sin embargo, esto no significa que ese ejido haya solicitado Títulos de Parcelas lo que quiere decir, asumir legalmente el Dominio Pleno.

Otros ejidos (Huejoquilla, Las Luisas y Miramontes) han solicitado al RAN se procese el Dominio Pleno. Sin embargo, hasta la fecha, según el RAN, estas peticiones no ha sido resueltas por incumplimiento de los requisitos establecidos para esta condición.

La razón fundamental por la que los ejidatarios han adoptado y asumido el Dominio Pleno es por la necesidad de contar con un título de propiedad que sirva de garantía de préstamos bancarios.

## F. Eficacia de los arreglos institucionales, plazos y costos de transacción

En el marco jurídico vigente no se encuentran restricciones substanciales para las transacciones con tierras ejidales, ni la exclusividad de las ventas para los integrantes del núcleo ejidal se cumple de manera efectiva. Como se ha mencionado, en el apartado “Las reformas al Artículo 27 Constitucional Mexicana y la Nueva Ley Agraria” y en los estudios de caso, el cumplimiento de la exclusividad de la venta de parcelas entre ejidatarios y vecindados y la necesidad de notificar al RAN de los cambios en la parcelas que las transacciones generan, en los hechos no se cumple y su omisión no los anula. De hecho en la legislación no existe un recurso para demandar la nulidad de éstas acciones.

Estas afirmaciones se sustentan en el hecho de que la parcela ejidal, en el marco legal actual, es transmisible, enajenable, prescriptible y embargable y, de manera más importante todavía, el ejidatario propietario de un certificado parcelario no tiene obligaciones sustantivas ni para con el núcleo ejidal ni para con la familia, lo cual la emparenta con la pequeña parcelas privadas. Por esto no es excesivo afirmar que “la parcelas ejidal certificada constituye una forma de parcelas privada ejidal de carácter individual”.<sup>65</sup>

Las consideraciones mencionadas permiten afirmar que la lógica interna de la legislación agraria actual es la de propiciar al máximo los diferentes arreglos en los mercados de tierras y sustentarlos en el ámbito de los intereses individuales y de las transacciones que se realizan entre particulares.

---

<sup>64</sup> El estado de Chihuahua tiene 885 ejidos de los cuales 11 han asumido el Dominio Pleno, cantidad que representa el 1.2% de todos los ejidos del estado. El RAN ha expedido 795 títulos de propiedad que amparan 54,869 has. mismas que representan la privatización de solo el 0.12% de la superficie ejidal del estado. La privatización de parcelas por ejido ha sido heterogénea. Por ejemplo, en el ejido El Carmen, en el municipio de Jiménez, de 50 parcelas que tiene el ejido sólo se privatizaron 29 que tienen una superficie de 455 has. Esa superficie se desincorporó para crear una unidad productiva agrícola. En el de Matachic del municipio de Matachic de 120 parcelas que posee el ejido sólo se han privatizado dos con una superficie de seis hectáreas, usadas para establecer una huerta de manzanas y una gasolinera. En el ejido El Pajarito del municipio de Buenaventura de 49 parcelas se han privatizado 46 con una superficie de 930 has., para establecer una unidad productiva pecuaria. En el ejido Casa Colorada del municipio de Santa Bárbara de 60 parcelas se ha privatizado una parcela con superficie de 18 has., para establecer una planta de elaboración de molduras de madera. En el ejido Temporales de Peña del municipio de Santa Isabel de 47 parcelas se desincorporan dos con una superficie de 15 has., para la instalación de una planta elaboradora de harina de maíz. Los seis ejidos restantes que han privatizado partes o todo el ejido corresponden a ejidos conurbados. Cuatro se ubican en el municipio de Chihuahua y dos en el municipio de Juárez. En todos estos casos el objetivo fue establecer una reserva territorial.

<sup>65</sup> Ver Pérez Castañeda p.147, 1995.



La dificultad entonces de agilizar el proceso de certificación y titulación de los ejidos así como de sus posibles transferencias no están en el marco legal o administrativo sino en que los ejidos puedan incorporarse a las condiciones que el nuevo marco legal otorga, cuyo primer paso y fundamental es el de lograr la certificación a través del PROCEDE. Esto a su vez implica resolver los obstáculos que impiden la certificación: rezago agrario, resolución de límites, conflictos al interior de los ejidos. Así, entonces, las barreras de entrada a los mercados de tierra en mejores condiciones pasa por resolver los problemas que impiden el funcionamiento más transparente y eficiente de dichos mercados.

En el estado de Chihuahua se practica, de manera generalizada, la cesión de derechos que simplifica, aún más, la venta y compra de tierras, pues en la medida que aparece como cesión gratuita sólo involucra a los interesados, así como el pago de la cuota correspondiente al ejido y al comisariado, que debe registrar el acto, sin que se tenga que cumplir con las estipulaciones de plazos sobre notificación y el derecho de tanto (30 días naturales). En esta medida, se considera que los plazos de tramitación de la cesión y arrendamiento son los más cortos, hasta dos semanas, mientras que el de venta puede requerir hasta tres meses. Los costos de transacción, en orden de importancia, corresponden a honorarios de notarios (500-1000 pesos/59 y 118 dólares), cuotas ejidales (de 10 a 15 pesos por ha. rentada (de 1 a 2 dólares), y derechos federales, básicamente el de inscripción al RAN (92 pesos/11 dólares). Sin embargo, el trabajo de campo mostró que la gestión exitosa de los diferentes trámites que hay que realizar ante el RAN para el cumplimiento de lo que la ley establece, requiere de repetidas y costosas acciones. Por ejemplo, la tramitación de la expedición de un nuevo certificado que ampare la cesión derechos requiere de 4 o 5 visitas al RAN que, además tiene sus oficinas en la capital del estado y que, en Chihuahua puede significar viajes de gran distancia y para algunos ejidos de viajes de varios días. La duración de los trámites en estos casos supone, además que el ejidatario ha previamente obtenido asesoría por parte de la oficina de la PA más cercana a su ejido. En los casos en los que el ejidatario no pidió asesoría previa, el número de visitas al RAN puede fácilmente duplicarse. Los costos de transporte, comida, hospedaje y de oportunidad, relativos particularmente a los ingresos de los ejidatarios, son altos. A esto se agrega el tiempo que tendrá que esperar el ejidatario para la obtención del documento solicitado, hecho que, en muchas ocasiones, excede a los tiempos marcados por la ley. Sin embargo, es posible afirmar que a pesar de los costos de transacción pueden ser relativamente onerosos no parecen inhibir la realización de las operaciones.

Las razones institucionales, principalmente del RAN, que explican las deficiencias mencionadas, son parecidas a las expuestas para el caso de Veracruz, es decir falta de personal y centralización de las oficinas en las capitales de los estados.

En el cuadro 19 se resumen, para la zona de estudio de Chihuahua, las características principales relacionadas con los dos mercados de tierras identificados. Posteriormente, se integran en un solo cuadro las características de los mercados de tierras para las dos zonas de estudio, cuadro 20.

**RESUMEN DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL ARRENDAMIENTO Y VENTA DE TIERRAS EN LA ZONA "CAMARGO", CHIHUAHUA**

Tipo de mercado	Agentes oferentes	Agentes demandantes	Tenencia de la Tierra			
			Certificada		No Certificada	
Arrendamiento menor frecuencia	Ejidatarios: horticultores y productores de granos	Ejidatarios del mismo ejido y ejidos vecinos, ganaderos locales	Ejidal	Titulada	Exposición	D. Agrarios
			X			
Venta mayor frecuencia	Ejidatarios: horticultores y productores de granos	Ejidatarios y avecindados	X			

Razones de las transacciones		Gastos de transacción	Tipo de transacción	Legislación que norma	Tipo de tierras ofrecidas	Restricción de Entrada al mercado
Oferentes	Demandantes					
Deudas Imprevistos Iniciar otro negocio Imposibilidad de trabajar la parcela	Incremento de ingresos familiares provenientes de la agricultura Incremento a tierras de pastoreo	Transporte Información	Bilateral no regulada por instituciones públicas	Art. 79	De uso común (agostadero de riego)	Ninguna
Imposibilidad de atender la parcela  Impuestos	Igual que en el anterior	Transporte Información  Pago de derechos a instituciones (RAN)  Fedatorio público	Bilateral Formalmente gratuita pero con pago del recipiente	Art. 80 y 84	De riego Uso común (pastizal)	<b>Legales no cumplidas</b>  No tener la calidad de ejidatario Temor a sanciones por falta de información Ser extraño a la comunidad

Cuadro 20

**PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS TRANSACCIONES Y PARTICIPANTES  
EN LOS MERCADOS REGIONALES DE TIERRAS**

Características	Venta	Arrendamiento	Dominio Pleno
1. Legislación	Art. 80	Art. 79	Art. 84
2. Concurrentes	Con derecho del tanto, ejidatarios y avocados del mismo núcleo de población.	Núcleo de población y terceros o externos	Primera venta, con derecho del tanto núcleo de población y terceros
3. Notificación o registro	RAN		RAN
4. Plazo de tramitación	Mayor a 30 días	Inmediato	Mayor a 30 días
5. Costos de transacción <sup>66</sup>			
Cuotas locales	Sí	Sí	No
Gastos notariales	No	No	No <sup>67</sup>
Gastos de transporte	Secundarios	No	Secundarios
Derechos federales	92 pesos (11 dólares)		92 pesos (11 dólares)
6. Proporción entre el número de promoventes (A) y el de compradores o arrendatarios (B)	A>B	A>B	
7. Inversión por transacción *	Martínez de la Torre, parcela 4 has. T \$60,000 (7,059 dólares) Camargo, parcela 3 has. R. \$45,000 (5294 dólares); U.C 103 has. Agostadero; \$ 17,500 (2,509 dólares)	Martínez de la Torre, por ha. con cítricos \$3,500 anual (412 dólares) Camargo, por ha. R \$1,750 (206 dólares); por ha. T \$750 (88 dólares), U.C. \$300 (36 dólares)	
8. Máximo de transacciones a cargo de un sólo comprador o arrendatario	Martínez de la Torre: 21 Camargo: 22	Martínez de la Torre: 5	
9. Inversión máxima a cargo de un sólo comprador o arrendatario.	Martínez de la Torre: \$1,260,000 (148,235 dólares) Camargo: \$385,000 (45,294 dólares)	Martínez de la Torre: \$17,500 (2,059 dólares)	
10. Actividad principal de los participantes. Vendedores o arrendadores	Martínez de la Torre: Comerciantes, Profesionistas, Agricultura Camargo: agricultura, Ganadería	Martínez de la Torre: Comerciantes Camargo: ganadería, agricultura	
11. Tipos de transacciones	Formales: parcelas certificadas Informales: parcelas sin certificar	Abiertas	Abiertas
12. Motivos de los que ofrecen tierras	Necesidades familiares, falta de recursos para el cultivo, edad avanzada, deudas	Imposibilidad de atender la parcela, aprovechamiento de las tierras de agostadero	
13. Estructura de la demanda	Muy concentrada	Concentrada	
14. Importancia del arrendamiento en relación a la compra-venta**		Chihuahua: mayor Veracruz: menor Martínez de la Torre: menor	

Fuente: Arreglo propio

\* Estimación media de superficie y valores

\*\* De acuerdo con el número de contratos y convenios concluidos con intervención de la PA durante el periodo 1992-1996

<sup>66</sup> Los costos de transacciones nominales descritos no reflejan fielmente los costos de transacción reales que varían en función del número de citas que ante el RAN, para desahogar la gestión, tiene que cumplir el ejidatario. Una forma posible de ilustrar lo anterior estaría expresado en la siguiente forma: **Costo de Transacción Real de la Gestión (x) = pagos de derechos y cuotas + (gastos de transporte, hospedaje, alimentación, asesoría PA) x número de citas requeridas para la conclusión del trámite.**

<sup>67</sup> En la adopción del Dominio Pleno y en las transacciones con tierras en esta condición no requieren de intervención notarial. El notario sí interviene cuando se venden tierras que han sido tituladas. Es necesario nuevamente aclarar que tierras que han adoptado el Dominio Pleno no son automáticamente tituladas.



## VI. Conclusiones y recomendaciones

---

1. Desde nuestro punto de vista, un problema central de los mercados de tierras radica en el carácter inconcluso del mismo programa de certificación y que da lugar a una dualidad de circunstancias en las posibilidades, usos y costumbres desarrollados en los mercados de tierras y que, en aquellos núcleos no regularizados implica evidentemente la continuidad de la informalidad, dada la ausencia de derechos o certificados parcelarios.
2. Esta dualidad puede perdurar más de lo estimado, debido a las características de los impedimentos u obstáculos para el avance del mismo PROCEDE. Oficialmente se planteó la meta de certificar 3,195 ejidos más durante 1997. De esa meta proyectada se certificaron 2,873 ejidos o el 90% de lo programado. Sin embargo, existe una gran disparidad en la cobertura de la meta fijada por estados fijada para 1997, con un mínimo del 46% en Nuevo León y un máximo del 117% en Colima. En este estado se certificaron un número mayor de los ejidos programados para 1997.
3. Algunas de las dificultades más importantes para implantar el PROCEDE en los 9,409 núcleos considerados como problemáticos por las controversias de límites, rezago agrario, conflictos internos, desconfianza (ver cuadro 3). Estos no parecen estar siendo atendidos de manera contundente, en particular los conflictos de límites que atienden los Tribunales Agrarios, y en la medida que no están claros los mecanismos de ejecución de sus sentencias, existe la impresión de que en muchos casos sólo se resuelven

Los problemas en el papel, lo que significa un obstáculo para la incorporación al mercado de las tierras que se encuentran en esa situación.

4. Un segundo problema que persiste radica en el alto grado de imprecisión para cuantificar la dimensión del mercado formal, no sólo por las características de las transacciones sobre derechos indirectos ya señaladas en este informe, sino por la ubicuidad del acto de cesión gratuita de derechos, considerado prácticamente como una venta disfrazada.
5. Un tercer problema es el del papel del traslado o transmisión de derechos parcelarios por sucesión. La cuestión del mercado de tierras es evidentemente la que más interesa para fines de evaluación de las políticas y reformas emprendidas desde 1991. Sin embargo, frente a este tipo de movimiento persiste, sin duda alguna como fenómeno dominante, la transmisión de derechos sucesorios, que significa un cambio generacional y cuyos efectos de carácter social, técnico y administrativo en la gestión de las tierras ejidales, así como sus implicaciones para la oferta y demanda de tierras no han sido evaluados.
6. En general se puede considerar que la venta de tierras ejidales no se percibe como parte de un negocio, sino como una opción impuesta por la necesidad. En segundo lugar, se trata de manejar como una venta parcial que no implica la salida de la actividad agrícola y, en tercer lugar, expresa la aspiración de mantener y transmitir la parcela como un patrimonio familiar. Esto explica porque, a pesar de las diferencias tan marcadas en los ejidos visitados en Veracruz y Chihuahua y de la mínima existencia de tierras de uso común en el primer estado, el ejidatario opta más bien por vender fracciones de parcelas o alguno de los derechos parcelarios, cuando se dispone de dos o tres y, en el caso de Chihuahua, la alta propensión a enajenar o rentar las tierras de agostadero de uso común y aptos para la ganadería.
7. Aunque coincidimos con los autores que caracterizan dicho comportamiento como parte de un medio y forma de vida campesina de la gran mayoría de los ejidatarios y como tal de una visión patrimonial de la tierra, debe atenderse también a los datos que indican un desarrollo de los cambios socioeconómicos que están influyendo en la modificación de esa visión. La creciente importancia de las mujeres como titulares de parcelas y beneficiarias en las listas de sucesión (alrededor del 50%), el incremento de las asociaciones productivas de grupos de ejidatarios, el progreso en los niveles de escolaridad, la existencia de algunos programas de fomento oficial, son factores que ciertamente se pueden traducir en una tendencia más fluida a ofrecer parcelas, en la medida que la gran mayoría de las mujeres no asumen el cultivo directo de la tierra, al mismo tiempo que el mejoramiento de la gestión y los resultados de la producción pueden dar lugar a un arraigo más pleno a la tierra.
8. En estas condiciones, la oferta de tierras ejidales no se determina simplemente por las circunstancias que pueden influir en el nivel de precios de venta o rentas, entre los cuales se encuentra o juegan cierto papel la regularización en la tenencia de la tierra y la legalización de las transacciones en torno de esta. Más aún, los factores que aprecian la tierra, como las obras de infraestructura y un ciclo agrícola favorable, se traducen más en una tendencia a reducir la oferta de tierras por la obvia razón de que bajo una "prosperidad" relativa puede existir un mayor ingreso disponible y una presión menor para vender la tierra.
9. Como contrapartida, es en las condiciones de deterioro de infraestructura o de mala coyuntura y caída del ingreso donde probablemente habrá mas necesidad para vender, fenómeno que se asocia con la caída de precios o la cancelación del acceso al crédito oficial.
10. En cuanto a la demanda de arrendamiento y compra de parcelas puede considerarse que las reformas al Artículo 27 de la Constitución Mexicana y la Ley Agraria han eliminado

las ataduras o restricciones que trababan su realización legal. Sin embargo, esto no se traduce necesariamente en cambios cualitativos en el uso de la tierra; siguiéndose alguno de los patrones locales establecidos, ni en la presencia o la inversión de los nuevos agentes reconocidos por la ley, como las Sociedades Mercantiles, por lo que se trata fundamentalmente de un mercado alimentado por las capas más prósperas de la población rural vinculadas a la agricultura, la intermediación comercial o la actividad profesional. Asimismo, no parece derivarse tampoco de este proceso un cambio notable en los métodos de administración y técnicas productivas.

11. En cuanto a los costos de transacción, excepto en los casos de tierras de dominio pleno tituladas, en las que la escrituración y eventualmente los trámites de fraccionamiento o lotificación representan más del 10% del valor, en general no parecen constituir una traba significativa para los mercados de tierras, y consisten en ciertas cuotas locales o internas por concepto de arrendamiento (10 pesos (1.5 dólares) por ha. en Chihuahua), venta de parcelas (500 pesos, (59 dólares) en Veracruz.), y algunos derechos de registro (90-100 pesos-(11 a 12 dólares) al RAN), siendo el gasto más oneroso el de 1,000 a 2,000 pesos (118ª 236 dólares)(y en opinión de algunos funcionarios inútil), el que se paga a los notarios llamados a intervenir con cierta frecuencia en las ventas informales de tierras. Sin embargo, en el estado de Chihuahua, por norma, el requisito de reconocimiento de firmas de los beneficiarios del “derecho del tanto” debe hacerse ante un fedatario público y significa un costo de por lo menos \$500 pesos (59 dólares).
12. En cuanto a la regularización y los plazos de formalización de los contratos, estos son prácticamente automáticos en el caso de arrendamiento y cesión, y sujetos a una simple notificación al RAN en el caso de las ventas certificadas, tramite que se cumple necesariamente en un tiempo no menor al de los 30 días naturales que deben otorgarse en beneficio de quienes podrían ejercer el derecho del tanto. Sin embargo, estos trámites implican un mínimo de 3 o 5 visitas al RAN y, en la práctica, el transcurso de varios meses, para el trámite normal. Este plazo en los casos en los que se cuenta con la información de lo que se requiere, los documentos adecuados para el trámite correspondiente. Cuando esta no es la circunstancia y existen fallas o deficiencias en la documentación, dicho plazo y los costos asociados a él pueden incrementarse significativamente, particularmente relativo a los ingresos de los ejidatarios.
13. En el caso de Veracruz se pueden obtener las conclusiones siguientes:
  - En la región de estudio una diferencia esencial en las condiciones de los mercados esta dada por el elevado número de núcleos ejidales que no se han incorporado al proceso de certificación a través del PROCEDE.
  - En esta medida las transacciones informales, de parcelas no certificadas, siguen dependiendo de la intervención de las asambleas de ejidatarios, en lo que se refiere a ventas. En el caso del arrendamiento la asamblea como instancia de regulación no interviene.
  - En el caso de la venta, los costos de transacción suelen ser más altos cuando se utiliza a los notarios públicos que certifican la operación realizada y que, en casos excepcionales, inscriben en el RAN el acuerdo de la asamblea ejidal que autoriza la operación. La ineficiencia del RAN en cuanto a información y centralización de sus actividades en la capital del estado significan repetidas visitas incrementando los costos de transporte, comida y hospedaje a los interesados (los ejidatarios).
  - En la venta y renta de parcelas, el mercado es altamente asimétrico, siendo mayor el número de oferentes, vendedores y arrendadores, respecto al de compradores arrendatarios.

Estos últimos frecuentemente son externos a los ejidos y dedicados al comercio y la actividad profesional.

- El arrendamiento de parcelas, aunque importante, tiene una extensión menor que la “compra de las cosechas al tiempo”, mientras que la aparcería y la mediería no constituyen una práctica relevante.

En cuanto al precio de las tierras, el principal determinante se encuentra en su calidad, aunque en igualdad de condiciones el estatus jurídico parece ser más favorable, en términos de precio, en las parcelas tituladas como propiedad privada.

- De acuerdo con las estadísticas regionales, de la oficina local de la Procuraduría Agraria, la venta de parcelas es con mucho la transacción principal, a partir de 1992. Desde ese año éstas operaciones suman 80 respecto a 25 por arrendamiento.
  - La asunción del dominio pleno aparece como una opción poco atractiva en la región, en particular para quienes tienen deudas y dudas de ser embargados por los acreedores. Por otra parte, en donde se ha adoptado el dominio pleno (el ejido San Rafael en el municipio de Martínez de la Torre), esto no dinamiza el mercado de tierras de manera sobresaliente.
14. En el caso de Chihuahua, el trabajo de campo realizado permitió corroborar que, al menos en la zona de estudio las principales características de los mercados de tierras son los siguientes:
- El arrendamiento y la venta de parcelas son las prácticas más comunes. Los ejidatarios que practican ambas actividades lo hacen solamente sobre una parte del total de las parcelas bajo su dominio. En la zona de estudio según datos recientes de la PA, las ventas y cesiones de derechos superan a los arrendamientos.
  - Los plazos de arrendamiento de parcelas son generalmente de un ciclo productivo para los casos de cultivos anuales. Para otros, como la alfalfa, los plazos oscilan entre cuatro y cinco años.
  - Los que compran o arriendan parcelas son mayoritariamente miembros de los mismos ejidos pero que son poseedores de recursos económicos relativamente diferenciados por encima de la media. El que éste tipo de actores, con recursos económicos, compren o arrienden tierras tiene un efecto positivo porque los nuevos usuarios de la tierra realizan inversiones y crean empleos que, de haber sido otros los demandantes de tierras (con menos recursos), probablemente no hubieran sido generados.
  - Los procesos de venta de tierras se realizan, muy frecuentemente, utilizando el mecanismo de cesión de derechos que, de acuerdo con los involucrados, ahorra costos de transacción y hace más rápida la operación.
  - Los precios de las tierras arrendadas o vendidas están determinados por sus calidades diferenciales y la infraestructura que poseen. Variables como el Procampo no parecen influir en el precio de las tierras transaccionadas.
  - Los costos de transacción establecidos para la venta de parcelas no parecen ser suficientemente importantes como para explicar que éstas transacciones no se practiquen siguiendo lo marcado en la ley para éstos casos. En los casos de arrendamiento, los costos de transacción son aún menores porque la formalización de los arrendamientos se realiza solamente ante las autoridades ejidales o ante la representación local de la Procuraduría Agraria. En los casos de venta, los costos son



similares a los de Veracruz, aunque menores en lo referente a costos de notarios. Esto porque sus servicios son menos demandados.

15. En términos generales, la venta y arrendamiento de tierras ejidales no parecen ocurrir debido a la necesidad de abandonar los bienes poseídos, situación que pudiera conducir a la pérdida total de esos activos, situación que sólo se presentaría en una situación de crisis extrema de la unidad familiar. En otras palabras, se puede concluir que la necesidad de arrendar o vender parte de la tierra bajo su dominio, no incluye, generalmente, a ejidatarios inmersos en una crisis económica que los obliga a liquidar sus activos sino a aquellos que, por razones de extrema necesidad económica, confrontan situaciones temporales las cuales se calcula que pueden ser remontadas, sin que esto obligue a perder su condición de ejidatario. De ocurrir lo primero, los llevaría a una situación semejante a la que tienen los trabajadores agrícolas sin acceso a la tierra, y cuya condición puede ser mas cercana a la de extrema pobreza.
16. En función de lo que hemos expuesto, es necesario considerar, entre otras recomendaciones, las siguientes:
  - Agilizar los mecanismos de instrumentación del PROCEDE, en particular los trabajos de medición a cargo del INEGI, y revisar el problema de la ejecución de las sentencias sobre controversias de límites de los Tribunales Agrarios. Así mismo, la descentralización por lo menos siguiendo el esquema organizativo de la PA (en Residencias regionales), sería una medida importante para la simplificación y mayor eficiencia de las transacciones. Esta descentralización, además, abarataría los costos en los que actualmente incurren los ejidatarios al tener que realizar varias visitas al RAN en la capital del estado. A este beneficio se agregaría una mayor y mejor coordinación entre el RAN y la PA. La eficiencia de las acciones de asesoría que ya otorga la PA a los ejidatarios interesados en realizar alguna operación con sus parcelas se vería potenciada por la cercanía de ambas instituciones.
  - Evaluar el impacto y características de las acciones de cesión de derechos, sus ventajas y condiciones frente a las ventas formales y adecuar el marco legal correspondiente para lograr una mayor transparencia.
  - Valorar los efectos de la transmisión y sucesión de derechos y del cambio socioeconómico ejidal en la oferta de tierras. Propiciar una participación efectiva de los sucesores en los casos de ejercicio del derecho de tanto, a través de mecanismos crediticios adecuados.
  - Evaluar el impacto regional del arrendamiento y venta de la tierra en el cambio de los métodos de gestión, producción y uso del suelo y estimular, mediante medidas fiscales y otro tipo de apoyos a las unidades eficientes desde el punto de vista económico, social y de la conservación de los recursos naturales.
  - Analizar y plantear una definición categórica de las autoridades correspondientes sobre la pertinencia de la intervención de los notarios en los contratos y convenios de arrendamiento, y venta de parcelas ejidales.
  - Mantener y ampliar la cobertura de los programas de información, orientación, asesoría y capacitación en los núcleos agrarios acerca de la legalidad establecida en la Ley Agraria para realizar transacciones, así como acerca de los procedimientos a seguir en las instituciones que las realizan y las que pueden auxiliarlos para las tareas de gestoría. Dotar a los Visitadores Agrarios de la PA y a técnicos y extensionistas de otras instituciones relacionadas con las actividades agropecuarias de material didáctico y equipo audiovisual que permitan la difusión adecuada de la legislación agraria vigente, son algunas acciones que favorecerían el funcionamiento de los mercados de tierras, la

disminución de costos de transacción, por parte de los participantes en ellos, y el aprovechamiento de oportunidades que, por falta de información o información incompleta, no se concretan.

- Crear sistemas locales de información de mercados de tierras para arrendamiento y tierras tituladas, a cargo de la PA, RAN y las organizaciones de productores, que le permita, a oferentes y demandantes, entrar en contacto más ágilmente.
- Ofrecer servicios de consulta de información y orientación para esclarecer la relación entre el Derecho común<sup>68</sup> y las obligaciones contraídas por los ejidatarios con sus acreedores. Esto es particularmente importante en el caso de cambio al Dominio Pleno que algunos ejidatarios han temido realizar por la desinformación que existe en el sentido de que este cambio podría significar la pérdida de sus tierras porque tienen, por ejemplo, adeudos bancarios. Lograr esto significaría eliminar una barrera importante que inhiben la demanda de tierras que podrían pasar al Dominio Pleno y la inversión en ellas.
- Si se pretendiera incorporar como demandantes de tierras a los asalariados rurales y a los campesinos sin tierra, la legislación tendría que incorporar la creación de mecanismos de financiamiento para la adquisición de tierras. Para los ejidatarios que ya poseen tierras pero que por falta de recursos se vieran limitados para ampliar la superficie disponible o para cultivarla debieran desarrollarse mecanismos diferenciados de apoyo financiero, técnico, comercial. En estos programas debiera considerarse también a los beneficiarios del “derecho del tanto” que, como se ha analizado, principalmente por falta de recursos no lo pueden ejercer.

---

<sup>68</sup> Derecho establecido en el Código Civil.

## Bibliografía

---

- BANRURAL (1995), *Informe de Actividades*, México.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1982), *Economía campesina y agricultura empresarial (topología de productores del Agro Mexicano)*. Editorial Siglo XXI, México.
- INEGI (1993), *Censo agrícola y ganadero 1991*, México.
- INEGI (1998), *Cuaderno estadístico municipal*, Martínez de la Torre. México.
- INEGI (1996), *Encuesta sobre ingreso y gasto de las familias: 1994*, México.
- De Janvry Alain, (1997), et. al. *Mexico's Second Agrarian Reform*. University of California.
- FAO (Organización para la Agricultura y la Alimentación) (1995), *Mercado de tierras en México*, Roma.
- Gobierno del Estado. (1992), *Agenda Climatológica*, Chihuahua.
- González Casanova, Francisco, (1929), *El radicalismo de las leyes agrarias y su aplicación*, en revista Mexicana de Sociología, Instituto de, Tomo I-4.
- Hendrix, Steven E. (1994), *Innovaciones a la legislación agraria en América Latina*. Editorial ABID, Bolivia.
- Jaramillo, Carlos F. (1997), *El mercado rural de tierras en América Latina: Hacia una nueva estrategia*, University of Maryland.
- Melmed-Sanjak, Jolyne (1997), *La reforma agraria y la política de mercados de tierras en Centro América*, University of Albany.
- Meyer, Jean (1978), *Historia de la revolución Mexicana 1924-1928*, La reconstrucción económica, Colegio de México, México.
- Pérez Castañeda, Juan Carlos (1995), *La Parcelas y el nuevo derecho agrario en México*, Mimeo.
- Reydon P. Bastiaan, (1996), et. al. *Mercado y políticas de tierras*. Unicamp, Brasil.

Reyes Osorio, Sergio (1964), et. al. *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*, FCE. México.  
Secretaría de Agricultura (1997), Ganadería y desarrollo rural del Estado de Chihuahua, Informe, Chihuahua.  
Secretaría de la Reforma Agraria (1997), Sector agrario, La transformación agraria, 2 Tomos, México (DF).



Serie

**desarrollo productivo**

## Números publicados

- 50 El impacto de las transnacionales en la reestructuración industrial en México. Examen de las industrias de autopartes y del televisor, Jorge Carrillo, Michael Mortimore y Jorge Alonso Estrada, Red de inversiones y estrategias empresariales, (LC/G.1994), 1998. [www](#)
- 51 Perú: un CANálisis de su competitividad internacional, José Luis Bonifaz y Michael Mortimore, Red de inversiones y estrategias empresariales, (LC/G.2028), 1998. [www](#)
- 52 National Agricultural Research Systems in Latin America and the Caribbean: Changes and Challenges, César Morales, Agricultural and Rural Development, (LC/G.2035), 1998. [www](#)
- 53 La introducción de mecanismos de mercado en la investigación agropecuaria y su financiamiento: cambios y transformaciones recientes, César Morales, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1181 y Corr.1) 1999. [www](#)
- 54 Procesos de subcontratación y cambios en la calificación de los trabajadores, Anselmo García, Leonard Mertens y Roberto Wilde, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1182-P) N° de venta: S.99.II.G.23 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 55 La subcontratación como proceso de aprendizaje: el caso de la electrónica en Jalisco (México) en la década de los noventa, Enrique Dussel, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1183-P) N° de venta: S.99.II-G.16 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 56 Social dimensions of economic development and productivity: inequality and social performance, Beverley Carlson, Restructuring and Competitiveness Network, (LC/L.1184-P) Sales N°: E.99.II.G.18, (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 57 Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: productos, regiones y agentes, Salomón Salcedo Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1193-P) N° de venta: S.99.II.G.19 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 58 Colombia: Un CANálisis de su competitividad internacional, José Luis Bonifaz y Michael Mortimore, Red de inversiones y estrategias empresariales, (LC/L.1229-P) N° de venta S.99.II.G.26 (US\$10.00), 1999.
- 59 Grupos financieros españoles en América Latina: Una estrategia audaz en un difícil y cambiante entorno europeo, Alvaro Calderón y Ramón Casilda, Red de inversiones y estrategias empresariales, (LC/L.1244-P) N° de venta S.99.II.G.27 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 60 Derechos de propiedad y pueblos indígenas en Chile, Bernardo Muñoz, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1257-P) N° de venta: S.99.II.G.31 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 61 Los mercados de tierras rurales en Bolivia, Jorge A. Muñoz, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1258-P) N° de venta S.99.II.G.32 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 62 México: Un CANálisis de su competitividad internacional, Michael Mortimore, Rudolph Buitelaar y José Luis Bonifaz, Red de inversiones y estrategias empresariales (LC/L.1268-P) N° de venta S.00.II.G.32 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 63 El mercado de tierras rurales en el Perú, Volumen I: Análisis institucional, Eduardo Zegarra Méndez, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1278-P) N° de venta: S.99.II.G.51 (US\$10.00), 1999 [www](#) y Volumen II: Análisis económico Eduardo Zegarra Méndez, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1278/Add.1-P) N° de venta: S.99.II.G.52 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 64 Achieving Educational Quality: What Schools Teach Us, Beverley A. Carlson, Restructuring and Competitiveness Network, (LC/L.1279-P) Sales N° E.99.II.G.60 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 65 Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los años 1990: después del “Consenso de Washington”, ¿Qué?, Jorge Katz, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1280-P) N° de venta S.99.II.G.61 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 66 El mercado de tierras en dos provincia de Argentina: La Rioja y Salta, Jürgen Popp y María Antonieta Gasperini, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1300-P) N° de venta S.00.II.G.11 (US\$10.00), 1999. [www](#)

- 67 Las aglomeraciones productivas alrededor de la minería: el caso de la Minera Yanacocha S.A., Juana R. Kuramoto Red de reestructuración y competitividad, (LC/L1312-P) N° de venta S.00.II.G.12 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 68 La política agrícola en Chile: lecciones de tres décadas, Belfor Portilla R., Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1315-P) N° de venta S.00.II.G.6 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 69 The Current Situation of Small and Medium-Sized Industrial Enterprises in Trinidad & Tobago, Barbados and St.Lucia, Michael Harris, Restructuring and Competitiveness Network, (LC/L.1316-P) Sales N° E.00.II.G.85 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 70 Una estrategia de desarrollo basada en recursos naturales: Análisis *cluster* del complejo de cobre de la Southern Perú, Jorge Torres-Zorrilla, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1317-P) N° de venta S.00.II.G.13 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 71 La competitividad de la industria petrolera venezolana, Benito Sánchez, César Baena y Paul Esqueda, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1319-P) N° de venta S.00.II.G.60 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 72 Trayectorias tecnológicas en empresas maquiladoras asiáticas y americanas en México, Jorge Alonso, Jorge Carrillo y Oscar Contreras, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1323-P) N° de venta S.00.II.G.61 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 73 El estudio de mercado de tierras en Guatemala, Jaime Arturo Carrera, Red de desarrollo agropecuario, (LC/1325-P) N° de venta S.00.II.G.24 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 74 Pavimentando el otro sendero: tierras rurales, el mercado y el Estado en América Latina, Frank Vogelgesang, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L1341-P) N° de venta S.00.II.G.19 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 75 Pasado y presente del comportamiento tecnológico de América Latina, Jorge Katz, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1342-P) N° de venta S.00.II.G.45 (US\$10.000), 2000. [www](#)
- 76 El mercado de tierras rurales en la República Dominicana,, Angela Tejada y Soraya Peralta, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1363-P) N° de venta S.00.II.G.53 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 77 El mercado de tierras agrícolas en Paraguay, José Molinas Vega, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1367-P) N° de venta S.00.II.G.145 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 78 Pequeñas y medianas empresas industriales en Chile, Cecilia Alarcón y Giovanni Stumpo, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1368-P) N° de venta S.00.II.G.72 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 79 El proceso hidrometalúrgico de lixiviación en pilas y el desarrollo de la minería cuprífera en Chile, Jorge Beckel, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1371-P) N° de venta S.00.II.G.50 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 80 La inversión extranjera en México, Enrique Dussel Peters, Red de inversiones y estrategias empresariales, (LC/L.1414-P) N° de venta S.00.II.G.104 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 81 Two decades of adjustment and agricultural development in Latin America and the Caribbean, Max Spoor Agricultural and Rural Development, (LC/L.1380-P) Sales N° E.00.II.G.54 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 82 Costa Rica: Sistema Nacional de Innovación, Rudolph Buitelaar, Ramón Padilla y Ruth Urrutia-Alvarez, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1404-P) N° de venta S.00.II.G.71 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 83 La formación de un cluster en torno al turismo de naturaleza sustentable en Bonito, MS, Brasil, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1633-P) N° de venta E.01.II.G. 172 (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 84 The transformation of the American Apparel Industry: Is NAFTA a curse or blessing, Gary Gereffi, Investment and Corporate Strategies, (LC/L.1420-P) Sales N° S.00.II.G.103, (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 85 Perspectivas y restricciones al desarrollo sustentable de la producción forestal en América Latina, Maria Beatriz de Albuquerque David, Violette Brustlein y Philippe Waniez, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1406-P) N° de venta S.00.II.G.73 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 86 Mejores prácticas en políticas y programas de desarrollo rural: implicancias para el caso chileno, Maximiliano Cox, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1509-P) N° de venta S.00.II.G.47) (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 87 Towards a theory of the small firm: theoretical aspects and some policy implications, Marco R. Di Tommaso y Sabrina Dubbini, Restructuring and Competitiveness Network, (LC/L.1415-P) Sales N° E.00.II.G.86 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 88 Desempeño de las exportaciones, modernización tecnológica y estrategias en materia de inversiones extranjeras directas en las economías de reciente industrialización de Asia. Con especial referencia a Singapur Sanjaya Lall, Red de inversiones y estrategias empresariales, (LC/L.1421-P) N° de venta S.00.II.G.108 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 89 Mujeres en la estadística: la profesión habla, Beverly Carlson, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1436-P) N° de venta S.00.II.G.116 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 90 Impacto de las políticas de ajuste estructural en el sector agropecuario y agroindustrial: el caso de Argentina, Red de desarrollo agropecuario, G. Ghezán, M. Materos y J. Elverdin, (LC/L.1618-P). N° de venta S.01.II.G.158 (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 91 Comportamiento do mercado de terras no Brasil, Red de desarrollo agropecuario, G. Leite da Silva, C. Afonso, C. Moitinho (LC/L.1484-P) N° de venta S.01.II.G.16 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 92 Estudio de caso: o mercado de terras rurais na regio da zona da mata de Pernambuco, Brasil, M. dos Santos Rodrigues y P. de Andrade Rollo, Volumen I, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1447-P) N° de venta

- S.00.II.G.127 (US\$10.00), 2000. [www](#) y Volumen II, M. dos Santos Rodrigues y P. de Andrade Rollo, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1447/Add.1-P) N° de venta S.00.II.G.128 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 93 La participación de pequeños productores en el mercado de tierras rurales en El Salvador, H. Ever, S. Melgar, M.A. Batres y M. Soto, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1448-P) N° de venta S.00.II.G.129 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 94 El impacto de las reformas estructurales en la agricultura colombiana, Santiago Perry, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1449-P) N° de venta S.00.II.G.130 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 95 Costa Rica: el nuevo marco regulatorio y el sector agrícola, Luis Fernando Fernández Alvarado y Evelio Granados Carvajal, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1453-P) N° de venta S.00.II.G.133 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 96 Cuero, calzado y afines en Chile, László Kassai, Red de reestructuración y competitividad (LC/L. 1463-P) N° de venta S.00.II.G.143 (US\$10.00) 2000. [www](#)
- 97 La pobreza rural una preocupación permanente en el pensamiento de la CEPAL, Pedro Tejo, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1454-P) N° de venta S.00.II.G.134 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 98 Incidencia de las reformas estructurales sobre la agricultura boliviana, Fernando Crespo Valdivia, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1455-P) N° de venta S.00.II.G.135 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 99 Mudanças estruturais na agricultura brasileira: 1980-1998 boliviana, Guilherme Leite da Silva Dias y Cicely Moitinho Amaral, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.1485-P) N° de venta S.01.II.G.17 (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 100 From Industrial Economics to Digital Economics: An Introduction to the Transition, Martin R.Hilbert, Restructuring and Competitiveness Network Sales, (LC/L.1497-P) Sales N° E.01.II.G.38 (US\$ 10.00) [www](#)
- 101 Las nuevas fronteras tecnológicas: promesas, desafíos y amenazas de transgénicos, César Morales, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L. 1590-P) N° de venta S.01.II.G.132 (US\$ 10.00) 2001.
- 102 El mercado vitivinícola mundial y el flujo de inversión extranjera a Chile, Sebastian Vergara, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L. 1589-P) N° de venta S.01.II.G.133 (US\$ 10.00) 2001. [www](#)
- 103 Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional, Red de reestructuración y competitividad Jorge Katz y Giovanni Stumpo (LC/L.1578-P) N° de venta S.01.II.G.120 (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 104 Latin America on its Path into the Digital Age: Where Are We?, Martin R.Hilbert, Restructuring and Competitiveness Network, (LC/L 1555-P) Sales N° E.01.II.G.100 (US\$ 10.000), 2001. [www](#)
- 105 Estrategia de desarrollo de clusters basados en recursos naturales: el caso de la bauxita en el norte de Brasil, Jorge Chami Batista, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1570-P) N° de venta S.01.II.G.113 (US\$ 10.00) 2001. [www](#)
- 106 Construcción de ambientes favorables para el desarrollo de competencias laborales: tres estudios sectoriales, Red de reestructuración y competitividad, Mónica Casalet, (LC/L.1573-P) N° de venta S.01.II.G.116 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 107 La competitividad internacional y el desarrollo nacional: implicancias para la política de IED en América Latina. Michael Mortimore, Sebastián Vergara, Jorge Katz, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1586-P) N° de venta S.01.II.G.130 (US\$ 10.00), 2001.
- 108 América Latina en el proceso de internacionalización de las empresas finlandesas, Kent Wilska, Ville Tourunen, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L. 1599-P) N° de venta S.01.II.G.140 (US\$ 10.00), 2001.
- 109 Colombia: Alcances y Lecciones de su experiencia en Reforma Agraria,, Alvaro Balcazar, Nelson López, Martha Lucía Orozco y Margarita Vega, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1602-P), N° de venta S.01.II.G.142 (US\$ 10.00), 2001
- 110 El mercado de tierras en México, Roberto Escalante, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1604-P), N° de venta S.01.II.G.144 (US\$ 10.00), 2001

• El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.

• Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

[www](#). Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:.....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:.....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....