

---

# Los desafíos que enfrenta el campo en México

---

Félix Vélez<sup>1</sup>

---

## I. Descripción del sector

---

### 1.1 Tierra y población

En México estalló un conflicto armado en 1910, uno de sus determinantes fundamentales fue la lucha por la tierra. Si bien es cierto que en el porfiriato hubo un gran crecimiento económico, no se puede negar que existió una gran concentración de la tierra. En esa época la economía mexicana era predominan-

temente agraria y comercial. Aproximadamente 10.8 de los 15.2 millones de habitantes<sup>2</sup> del país obtenían su ingreso de las actividades que forman parte del sector primario.

En 1990, según el censo de ese año, 23.2 millones de los 81.1 millones<sup>3</sup> de mexicanos vivían en el campo. Se puede ver que, pese a que el país es cada vez más urbano, la población que vive en el campo ha crecido considerablemente. Es el doble de la existente al finalizar la primera década de este siglo. Como el tamaño del país es el mismo, en la actualidad la presión demográfica

<sup>1</sup> Agradezco enormemente a Gloria Rubio por su colaboración en la realización de este trabajo. Sin su apoyo no hubiera habido nada. Debe ser considerada coautora del ensayo.

<sup>2</sup> Nacional Financiera, S.N.C., *La Economía Mexicana en Cifras*, 1990, página 22.

<sup>3</sup> INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1992. En la población rural se incluye a aquellos habitantes que viven en localidades de menos de 2,500 habitantes, siempre y cuando no sean cabeceras municipales. Por supuesto, dicha definición es objeto de controversia.

sobre la tierra arable es mayor que al inicio de la Revolución.

México es un país con una superficie de 195 millones de hectáreas.<sup>4</sup> De ese total, se estima que sólo 30 millones tienen potencial agropecuario. Hay que tomar en cuenta que la mitad del territorio nacional es desértico y que existen grandes cordilleras y serranías en varias regiones del país. De la tierra arable, sólo 4 millones de hectáreas<sup>5</sup> cuentan con infraestructura de riego. Se calcula que la superficie irrigada puede crecer, en el mejor de los casos, en dos millones de hectáreas más.

La población económicamente activa (PEA) del sector, representó aproximadamente 20% del total al inicio de los noventa.<sup>6</sup> En números redondos, 5 millones de los 25 millones de mexicanos que integraban la PEA ese año, conformaban la fuerza de trabajo rural. Por consiguiente, por cada persona ocupada en el sector primario, existían 6 hectáreas de tierra arable.

Dicha densidad es alta cuando se compara con la existente en los Estados Unidos de América, país en que a cada granjero le corresponden cerca de 200 hectáreas.<sup>7</sup> Es, en cambio, similar a la de países como Japón, Corea del Sur y Taiwán, donde la densidad es de menos

de 10 hectáreas por agricultor. En Europa, la densidad es cercana a 15 hectáreas por persona, lo que equivale a 2 veces y media la densidad prevaleciente en México.

### *1.2 Importancia relativa del sector primario*

En cuanto al producto interno bruto, en 1910 la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca representaban el 27.7%<sup>8</sup> del total nacional. Dicha participación se ha reducido a lo largo de este siglo, el año pasado fue 7.5 por ciento. Aunque la disminución es dramática, la participación sigue siendo alta cuando se compara con las tasas observadas en los países industrializados. Por ejemplo, en Estados Unidos es de aproximadamente del 3 por ciento.

¿Por qué disminuye la importancia relativa de la agricultura y otras actividades primarias en el proceso de desarrollo? La respuesta se encuentra en la elasticidad del ingreso de la demanda por alimentos y en el cambio tecnológico. Por un lado, en la medida que el ingreso por habitante de un país crece, el gasto en alimentos crece a un ritmo menor. La proporción en que aumenta el ingreso de los habitantes es mayor a

<sup>4</sup> INEGI, Atlas Ejidal Nacional, 1991.

<sup>5</sup> Comisión Nacional del Agua.

<sup>6</sup> INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1992.

<sup>7</sup> Encuesta Nacional de Productividad Agropecuaria, documento interno ITAM, 1991.

<sup>8</sup> INEGI; Estadísticas Históricas de México, 1985.

la proporción del incremento del gasto destinado a la satisfacción de necesidades básicas.

Por otro, el cambio tecnológico es una fuerza que propicia que se reduzcan los costos medios de producción. Para un cierto nivel de producción, si los costos se reducen y existe competencia, el precio del producto final baja. En este caso se reduce el precio de los alimentos, por lo que para un nivel de producción, el ingreso generado en el sector primario cae.

La conjunción de los dos efectos mencionados, ha propiciado que la agricultura y otras actividades colaterales pierdan importancia relativa en las economías del mundo. La mexicana no es excepción, sin embargo el peso relativo del sector primario sigue siendo relativamente alto, ante todo en términos de empleo generado.

### *1.3 Productividad del trabajo rural y pobreza*

Aunque el campo genera mucho trabajo, la mayor parte de dichos empleos están remunerados inadecuadamente. El campo genera 7 centavos de cada peso del valor de la producción nacional, pero emplea a uno de cada 5 integrantes de la fuerza de trabajo. Por consiguiente, la productividad media por hombre ocupado en la actividad, es

menos de la mitad del promedio de la economía.

Dicha cifra implica también, que en muchos casos, la productividad del trabajo es incluso reducida. Lo que es más preponderante, el nivel de vida es sustancialmente menor al promedio de la economía.

De acuerdo a la Encuesta Ingreso Gasto de los Hogares de 1989, el ingreso promedio en el campo es el 25.6% del que se registra en las ciudades. Lo anterior no debe causar extrañeza considerando la baja productividad de la mano de obra y el menor nivel educativo de la población campesina. Santiago Levy estima que de 100 individuos que viven en la pobreza extrema 76 radican en el campo.<sup>9</sup>

### *1.4 Pobreza rural y urbanización*

Por las razones mencionadas, un mayor nivel de desarrollo implicará un mayor nivel de urbanización. No es viable, con la limitación de tierra existente, eliminar la pobreza rural sin que disminuya considerablemente la participación de la población que vive en el campo en el total nacional.

La perspectiva de un México aún más urbano, preocupa a muchas personas. Surgen predicciones catastróficas de una macrocefalia aún más dañina, en ciudades como Monterrey, Guadalajara, y por supuesto la ciudad de México.

<sup>9</sup>Levy, Santiago; *Proverty Alleviation in Mexico*, 1991.

Afortunadamente, las cifras censales indican que las ciudades medias son las que están creciendo más rápido, específicamente las que tienen una población de 100 mil a 500 mil habitantes.<sup>10</sup> En dichas ciudades no existen los costos de un tamaño reducido, ni los costos de congestión que se presentan en ciudades mayores. Su disminución es, por ende, adecuada para lograr el desarrollo económico.

Hay además un problema de excesiva dispersión de la población, que ocasiona conflictos serios a la estrategia de desarrollo. El número de localidades que no rebasan los 2,500 habitantes representó el 98.4% del total en 1990.<sup>11</sup>

El costo de proveer servicios a comunidades aisladas con pocos habitantes es muy elevado, también se complica y encarece el abasto de productos básicos. La mayor opción para tales estratos de la población, y para el país en su conjunto, es migrar hacia asentamientos más grandes. Sólo así esas personas pueden aspirar a elevar su nivel de vida en forma permanente.

Para tener una visión global de la producción del sector agropecuario en México, es conveniente ubicar la posición de nuestro país en el mundo. La superficie arable total del planeta es de 1,478,190,000 hectáreas, de las cuales en México se concentran 24,710,000,

que representan el 1.67% del total mundial.

El siguiente cuadro muestra el nivel de producción agropecuario de México en relación con el del mundo. En la primera columna se indica cuál fue la participación del volumen de producción nacional en el total mundial.<sup>12</sup>

Se puede apreciar que en legumbres secas (por ejemplo haba y frijol) y frutas se registran las tasas de participación más elevadas. En contrapartida, en el rubro de raíces y tubérculos (papas, nabos), la contribución de México al total producido mundialmente es mínima.

### PRODUCCION AGRÍCOLA EN 1991

(miles de toneladas métricas)

	%	Total Mundial	México
Cereales	1.22	1'883,889	23,056
Oleaginosas	0.56	76,603	426
Hortalizas	1.07	452,336	4,840
Fruta	2.76	348,140	9,605
Raíces/ Tubérculos	0.20	576,644	1,127
Legumbres secas	2.77	59,902	1,661

Fuente: FAO, Informe Anual, 1991.

<sup>10</sup> INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda.

<sup>11</sup> INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda.

<sup>12</sup> FAO, Anuario de Producción 1991.

Finalmente, el análisis regional de las tendencias de producción en los últimos 5 años (1986-1991) indica que los estados de Jalisco y Veracruz son los que más contribuyen al valor agregado total de la producción agropecuaria nacional. Sonora, el Bajío y Sinaloa son importantes pues disponen de una infraestructura de riego relativamente grande.

La distribución regional de los principales cultivos es la siguiente: En maíz, por mucho el más importante, los principales estados productores son, en orden de importancia: Jalisco, México, Chiapas, Puebla y Veracruz; en arroz destacan Sinaloa y Campeche, mientras que en trigo, son importantes Sonora y Guanajuato. En cuanto al sorgo, la producción de Tamaulipas es muy significativa. En frijol, Zacatecas aporta alrededor de la tercera parte de la cosecha nacional.

En la producción de café destacan Chiapas, Veracruz, Puebla, Oaxaca y Guerrero. En caña de azúcar, Veracruz, Jalisco, San Luis Potosí y Morelos. En materia de tabaco, Nayarit y en la producción de plátano, Chiapas, Tabasco y Colima. Este último estado tiene el liderazgo nacional en la producción de limón.

La ganadería es importante en prácticamente todo el territorio nacional. Destacan los estados fronterizos del Norte y los del Sureste. La silvicultura se lleva a cabo principalmente en los

estados en que se ubica la Sierra Tarahumara (Chihuahua y Durango), en Oaxaca, Michoacán y Chiapas.

### *1.5 La necesidad de una mayor eficiencia en el sector primario*

Que México se vuelva progresivamente un país más urbano, no implica que la agricultura y la ganadería no puedan elevar sus niveles de eficiencia productiva. Ello es posible y además un imperativo por las condiciones de marginación existentes en el ámbito rural.

Sin eficiencia no será posible garantizar mayores niveles de ingreso a las familias campesinas. Dicho sea de paso, el gobierno estima que al menos dos millones de campesinos<sup>13</sup> carecen de tierra en la actualidad. Son los llamados jornaleros que, junto con sus familias, representan el sector más pobre de entre los pobres de México.

El concepto de eficiencia económica implica al menos dos cosas: 1) producir la mayor cantidad posible de un bien con la menor cantidad de insumos y 2) seleccionar los cultivos e insumos, tomando en cuenta sus precios, de manera que la diferencia entre ingresos y costos sea la más grande posible.

Una agenda de eficiencia económica, puede ser también una de equidad social. Sólo con la elevación de la productividad del trabajo y la tierra, es posible garantizar crecimiento económico sostenido en el sector, y en forma

<sup>13</sup>Salinas de Gortari, Carlos, Primer Informe de Gobierno, 1989.

asociada, mayores ingresos de naturaleza permanente a la población rural.

Sin embargo, alguien podría preguntar: ¿Puede implicar la eficiencia una menor ocupación de mano de obra campesina? La respuesta depende de las circunstancias.

La eficiencia propicia inversiones rentables que traen aparejadas innovaciones tecnológicas. Ése es el camino más viable para lograr el crecimiento económico. El cambio tecnológico puede favorecer o no la contratación de mano de obra, dependiendo de sus características. En algunos casos ahorra tierra, en otros trabajo, y en un tercer tipo, capital.

En México, la productividad de la mano de obra campesina es sumamente baja, incluso en actividades que por sus peculiaridades son intensivas en mano de obra. En consecuencia, lo más probable es que en muchos casos se reduzca el empleo por hectárea, como resultado de la modernización agraria.

Se podría sostener que por ocasionar tal desplazamiento, la tecnología nueva es una fuerza tiránica, atentatoria del bienestar campesino. Sin embargo, cuando se ve la economía en su conjunto, la implicación puede ser otra, si el excedente de mano de obra ubicada en el campo se traslada a otros sectores y regiones de la economía, donde su productividad sea mayor.

Aquí puede surgir otra crítica: ¿Qué tal si en los próximos años, se combina una expulsión del campesinado de las zonas agrícolas, con tendencias recesivas en el resto de la economía? La respuesta más sincera es reconocer que existen riesgos asociados a un escenario económico con esas características. Hay una apuesta implícita en torno al futuro. Sin embargo, lo más probable es que la economía mejore.

Los cambios estructurales realizados a lo largo de la última década, permiten contar con una economía mucho más apta para crecer. Sobre todo en un ambiente de inflación reducida, como el que comienza a registrarse en México, sustituyendo a dos décadas de crecimiento desbocado del nivel general de precios.

Si la economía crece más en los próximos años, será posible que la industria y los servicios absorban productivamente a la mano de obra que provenga del campo. En ese sentido, las políticas de alivio a la pobreza extrema rural deben tener un importante componente educativo. Sólo así, se hará menos doloroso el proceso de proletarización de los campesinos, aunque en muchos casos, el choque con la gran ciudad siga siendo brutal.

¿Cómo puede aumentar la eficiencia económica en la actividad agropecuaria? La respuesta depende de factores institucionales, jurídicos y programáticos. En la siguiente sección se aborda lo que concierne a la estructura de derechos de propiedad en la actividad.

---

## II. Marco institucional de la actividad agropecuaria

---

### 2.1 Formas existentes de explotación de la tierra

Cuatro son las formas de propiedad de la tierra existentes en México: la propiedad privada, conocida constitucionalmente como pequeña propiedad; la propiedad ejidal; la comunal; y finalmente, los terrenos nacionales y baldíos.

La propiedad de la tierra en los ejidos es colectiva, sin embargo su uso puede ser individual o colectivo. La mayoría de los ejidos están, al menos en parte, parcelados. Los que se trabajan en forma colectiva son los menos. Existe una instancia intermedia, son los ejidos que aunque originalmente funcionaban colectivamente, ahora se trabajan en pequeños grupos, independiente entre sí.

Otra forma de tenencia de la tierra es la comunal. Jurídicamente es muy similar a la tierra ejidal, la diferencia primordial obedece a razones históricas. Las comunidades se derivan de los *calpullis* indios, mientras que los ejidos se originaron en España, como terrenos de las villas y aldeas.

Hasta 1992, en los ejidos y en las comunidades, existió una serie de restricciones a las transacciones con la tierra. Desde la Revolución, estuvieron prohibidos los contratos de asociación, aparcería, compraventa y arrendamiento. La tierra fue en ese lapso inembargable e imprescriptible.

Existen también terrenos baldíos, son aquellas tierras que no tienen derechos de propiedad excluyentes, generalmente selváticas. Cuando pasan a ser propiedad del Estado, se convierten en terrenos nacionales, constituyendo un cuarto tipo de propiedad agraria.

Aproximadamente la mitad de la tierra total en México es ejidal y comunal. Los ejidatarios representan el 60 por ciento de la población económicamente activa en el campo, 3.1 millones de productores rurales.<sup>14</sup> La pequeña propiedad abarca cerca del 40% de la tierra total. El resto del territorio se distribuye entre asentamientos urbanos (6 por ciento) y terrenos nacionales (otro tanto).<sup>15</sup>

### 2.2 Cambios principales en el marco legal agrario

Ante la complejidad de los problemas del campo: pobreza, baja productividad, falta de inversión e incertidumbre jurídica, se hizo evidente la necesidad de realizar reformas estructura-

---

<sup>14</sup> INEGI, Atlas Ejidal Nacional, 1991.

<sup>15</sup> La participación de cada forma de tenencia en el total nacional no se conoce con exactitud. Las cifras aquí referidas son estimaciones de la SARH. Los datos del censo agrícola ejidal, efectuado en 1991, permitirán un conocimiento más certero. Por el momento, no se han publicado.

les. El año de 1992 pasará a la historia agraria mexicana como un parteaguas. En él, el llamado Constituyente Permanentemente aprobó la reforma constitucional más radical en materia agraria desde la promulgación de la Constitución de 1917. Los cambios legales repercutirán decisivamente sobre la eficiencia, la preservación del medio ambiente y la equidad en el sector primario.

Las reformas al artículo 27 constitucional y la formulación de la nueva Ley Agraria, tuvieron como objetivos: 1) alentar la capitalización del campo; 2) introducir relaciones de libre mercado en el agro; 3) expulsar a la burocracia de la vida ejidal; y 4) lograr una mayor eficiencia en la producción.

El nuevo marco jurídico incorpora una serie de modificaciones al *statu quo* preexistente:

a) *Terminación del reparto de tierras*: Se derogó el derecho de los núcleos de población sin tierra a ser dotados de ella. El gobierno federal ya no tiene la obligación de afectar propiedades inmediatas al núcleo solicitante para dotarlo de tierras.

b) *Rango constitucional del ejido y de la propiedad comunal*: Además de reconocérseles constitucionalmente, ahora se permite a los ejidos la libre asociación, el arrendamiento, la aparce-

ría, la venta de tierras entre ejidatarios y la posibilidad de que por su libre decisión, puedan transformar su forma de tenencia en propiedad privada.

c) *Seguridad jurídica a la tenencia de la tierra*: Desaparecen las restricciones para que los pequeños propietarios promuevan recursos legales, incluyendo el juicio de amparo, en defensa de su propiedad.

d) *Límites a la tenencia de la tierra a nivel estatal*: Para los individuos se mantienen los límites que estaban vigentes a nivel federal. Sin embargo, su observancia será vigilada a nivel estatal. Por consiguiente, para efectos prácticos, el límite es de 100 hectáreas de riego o su equivalente<sup>16</sup> en cada estado de la República.

e) *Tratamiento flexible a los excedentes de la pequeña propiedad*: Se otorga un plazo de un año para que los propietarios de predios que rebasen los límites legales, fraccionen y subasten los excedentes sin ser afectados. El procedimiento administrativo quedó bajo jurisdicción de los gobiernos estatales.

f) *Respeto a los límites aplicables en ganadería, en situaciones en que dicha actividad se combina con la agricultura*: Ahora se respetan los coeficientes de agostadero iniciales, cuando se realizan mejoras a la tierra. Con la condición de que el alimento producido en el predio se emplee, mayoritariamente, para alimentar el ganado.

<sup>16</sup> Los límites estipulados son: 100 hectáreas de riego; 200 hectáreas de temporal; 400 hectáreas de agostadero u 800 hectáreas de bosque.

g) *Eliminación de prohibiciones a la participación de sociedades mercantiles en el campo:* Las sociedades por acciones podrán poseer o administrar explotaciones agrícolas. El límite establecido a la sociedad es de 2,500 hectáreas de riego o sus equivalentes. El número de socios debe garantizar que no se rebasen los límites agrarios establecidos para individuos.

h) *Justicia Agraria Independiente:* El Ejecutivo perdió la capacidad de ser juez en los litigios agrarios. Se estipuló la creación de tribunales agrarios como órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos.

### 2.2.1 Impacto en eficiencia y equidad

¿Cómo inciden en el campo las modificaciones a la Constitución y las disposiciones de la nueva Ley Agraria?

La legislación anterior, en su búsqueda de justicia social, propició el surgimiento de una burocracia excesiva, corrupción, baja productividad y deterioro del medio ambiente. El nuevo marco jurídico pretende dar respuesta a los problemas mencionados, sin que se agrave la desigualdad social en el campo.

La redefinición de los derechos de propiedad busca introducir relaciones de mercado, como mecanismo fundamental de asignación de recursos en el campo. Un mercado eficiente, en un entorno institucional adecuado, podría garantizar un mayor crecimiento económico en la actividad, sin que se pre-

senten procesos perversos de concentración de la tierra y el ingreso.

No toda concentración de tierras es indeseable. Incluso es conveniente una operación más grande cuando existen economías de escala. Sin embargo, la tierra se puede concentrar en forma socialmente inaceptable, cuando no existe una base institucional adecuada y suficiente. Tal es el caso de México.

Si no se renuevan las instituciones de fomento agropecuario y no se dinamiza la inversión en infraestructura agropecuaria, transporte y comunicaciones, existe el riesgo de que la tierra se concentre. Dicho sea de paso, la tierra ya está bastante concentrada.

Por el lado de la oferta, un campesino pobre tiene incentivos a vender su tierra en condiciones de infortunio. Por ejemplo, cuando la cosecha es escasa, como resultado de situaciones climatológicas inadecuadas, y en forma asociada, para pagar deudas. En zonas temporaleras dichos predicamentos son habituales.

En un mercado libre de tierras dichas ventas se pueden realizar sin riesgos. Si la situación que enfrenta el campesino es apremiante, estará dispuesto a recibir un precio relativamente bajo por su tierra.

Por el lado de los compradores, el desempeño imperfecto de los mercados de crédito, asistencia técnica y aseguramiento generan una demanda por tierra, mayor a la que existiría con fines meramente tecnológicos.

En palabras sencillas, algunas personas compran tierra porque de lo contrario no les presta el banco, no tienen acceso a tecnologías modernas o no pueden asegurar su cosecha. Nótese que en estos casos, el agricultor no adquiere la tierra para incrementar la eficiencia de su operación. En cambio, los costos de equidad son evidentes.

¿Por qué se rehusan los bancos comerciales, los tecnólogos y las aseguradoras a prestar sus servicios a los campesinos pobres con viabilidad productiva? Porque existen costos de transacción en la prestación de dichos servicios, asociados al entorno físico y al marco jurídico.

Como se menciona más arriba, la dispersión de la población rural es muy grande. El acceso a muchas comunidades es complicado por la compleja orografía del territorio nacional. Además, los campesinos pobres tienen poca tierra y producen poco. En tales condiciones, no son atendidos por los intermediarios financieros y los proveedores de tecnología. No ofrecen sus servicios en esas condiciones porque no les resulta rentable, a pesar de que sus clientes potenciales tienen viabilidad productiva.

Sí ocasiona en cambio, por un lado, la concentración del recurso y por otro, que crezca el número de campesinos sin tierra. En consecuencia, el mercado puede ocasionar que el tamaño promedio de las parcelas en la economía no sea el óptimo y se incremente el número de desposeídos.

El precio de mercado de la tierra refleja usos no agropecuarios. Por ejemplo: 1) obtención de poder; 2) búsqueda de *status*; 3) protección contra la inflación; 4) refugio fiscal; 5) recreación. La existencia de estos determinantes de su demanda ocasiona que el precio de la tierra sea mayor al que prevalecería si sólo sirviera para la agricultura.

A ese precio los campesinos pobres no pueden comprar tierra. En cambio, como se mencionó, pueden deshacerse de ella en situaciones adversas. La evidencia económica mundial muestra muchos casos en que la existencia simultánea de un mercado libre de tierra e instituciones insuficientes, propicia la concentración del factor.

### *2.2.2 Impacto en seguridad jurídica*

Sin duda alguna, uno de los problemas más graves del campo mexicano es la situación de incertidumbre jurídica, que se ha reflejado en falta de inversión y baja productividad. Antes de las reformas, existía una disposición constitucional que hacía que los predios privados mayores de 100 hectáreas de riego (o su equivalente) fueran afectables. Era la forma en que el gobierno cumplía con su obligación de dotar de tierra al campesino sin ella.

Por razones políticas, después del gobierno de Miguel Alemán, ningún presidente descalificó una petición de tierra. Tuvo lugar una acumulación de 34 mil expedientes pendientes de resolución o ejecución, que amparan cerca de 17 mi-

llones de hectáreas e incluyen a más de 600 mil campesinos solicitantes.

La existencia de procedimientos agrarios abiertos desalentó la acumulación de capital en el campo. Los agricultores, ante la posibilidad de una afectación a su propiedad, invirtieron poco. Hubieran acumulado más capital en un escenario de certidumbre jurídica.

Otra de las desventajas que generó el reparto agrario fue el minifundismo. No en todos los casos un predio pequeño es ineficiente. Sin embargo, es muy difícil que un funcionario público sepa cuál debe ser la dimensión óptima de un predio por región, cultivo y tipo de tecnología. El mercado, cuando funciona adecuadamente, lo hace mucho mejor.

Hoy, el proceso de dotación de tierras está concluido. Sin embargo, la terminación del reparto genera costos de corto plazo: habrá de indemnizar a aquellos campesinos que han adquirido derechos sobre la tierra pero todavía no la reciben. De igual manera, es evidente la necesidad de actualizar el padrón agrario lo cual implicará resolver disputas sobre tierras y así poder definir y titular los derechos de propiedad.

### *2.2.3 Impacto en autonomía y libertad ejidal*

La libertad de elección de transacciones con la tierra es básica para lograr

una eficiente asignación de recursos. La legislación anterior prohibía las transacciones de uso y enajenación de la tierra en ejidos y comunidades; se prohibían los contratos de compraventa, asociación, renta, aparcería y la contratación de mano de obra. Ahora al haber una mayor libertad es factible un incremento en la productividad derivado de la más conveniente administración de los factores empleados en el campo.

Dentro del marco de una mayor libertad de acción cabe destacar que la reforma autoriza a los ejidatarios la obtención del dominio pleno de sus parcelas, esto es, optar por la propiedad privada. Por mayoría de dos terceras partes, la asamblea ejidal puede modificar el régimen de la propiedad de la tierra.

La descapitalización es otro serio problema que enfrenta el agro. El ejido era inembargable, marginando al ejidatario del crédito comercial. Su financiamiento se limitaba a la poco eficiente banca estatal de fomento, lo cual se prestaba a todo tipo de manejos venales y manipulación política. En una palabra, corrupción.

La nueva legislación elimina la inembargabilidad de la tierra ejidal. Ya puede servir de garantía de pago. Para evitar una pérdida generalizada de tierra por falta de pago, se adoptó un esquema de anticrisis. Consiste en que el banco toma la tierra del campesino mo-

roso durante un tiempo determinado para cobrarse la deuda. Lo puede hacer rentándola a un tercero o trabajándola directamente. Cuando termina de cobrarse el adeudo, el banco le devuelve la parcela al ejidatario.

Los ejidos se integran por el comisariado ejidal, el consejo de vigilancia y la asamblea. Uno de los objetivos de las reformas fue la expulsión de la burocracia de la vida ejidal, por lo cual la nueva ley refuerza el poder de decisión de los ejidatarios mediante el fortalecimiento de las facultades de la asamblea y el consejo de vigilancia. Así es posible evitar los abusos del comisariado.

Anteriormente, la Secretaría de la Reforma Agraria tenía facultades legales para intervenir en la elección de autoridades en los ejidos. Ahora no, los ejidatarios pueden votar legalmente sin la intromisión de terceros.

Al respecto, un ejemplo de los efectos de los aspectos positivos de la nueva legislación es el del ejido Paraíso. Paraíso es un centro ejidal, históricamente significativo, pues es la tierra de Lucio Cabañas, el ya fallecido guerrillero. Ahí, los ejidatarios habían padecido por décadas los estragos de un cacicazgo ejidal ligado a las autoridades estatales y federales. En la primavera de 1992, la situación cambió. Por primera vez la elección del comisariado fue secreta y libre. Perdió el cacique y se democratizó el ejido.

Se establece la operación de los ejidos de acuerdo con un reglamento que libremente adopten los ejidatarios. Entre las facultades que se concede a la asamblea se encuentran: autorizar a un ejidatario para que adopte el dominio pleno sobre sus parcelas (propiedad privada); autorizar la aportación de las tierras de uso común a una sociedad mercantil y decidir la desaparición de todo el ejido. Para que se entienda mejor, aprobar la propiedad privada de la tierra que formaba parte del ejido.

Hay que remarcar que no se pueden esperar efectos espectaculares derivados de la nueva legislación en el corto plazo. La desconfianza largamente incubada en el campo retardará su impacto. Además, existe el riesgo de que se concentre la tierra debido a las imperfecciones del mercado de capitales y el desigual acceso a los insumos. Lo que sí es un hecho, es que el esquema anterior ya no funcionaba.

Algunas de las ventajas de las modificaciones realizadas a la Constitución y a la Ley Agraria, son: la mayor libertad que se otorga a los productores y la certidumbre jurídica que permitirá un aumento de la inversión y la eficiencia agraria.

Las ganancias en productividad serán heterogéneas. Las reformas no constituyen un antídoto contra la pobreza extrema. Para elevar la productividad del sector, será necesaria la participación del Estado a través del crédito de fomento bien dirigido, inversiones

en riego, comunicaciones, capital humano y asistencia técnica.

Para disminuir la pobreza extrema de los campesinos en regiones sin viabilidad productiva, se debe privilegiar la ayuda alimenticia, educativa y sanitaria. Dicha ayuda implica canalizar sub-

sidios que eleven la productividad del trabajo y, en forma derivada, su ingreso. El problema es que los subsidios no siempre llegan a quienes verdaderamente los necesitan.