



Reporte técnico del Estudio Sectorial Agrario 2000*

Principales resultados
y recomendaciones de
política

Antecedentes

Este documento presenta las conclusiones principales del Estudio Sectorial Agrario 2000, llevado a cabo conjuntamente por la Secretaría de Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria y el Banco Mundial. Además de una breve descripción de la metodología y las características generales de la muestra, se revisan las evidencias obtenidas respecto a

* El presente trabajo fue coordinado por Héctor Robles Berlanga de la Dirección General de Estudios y Publicaciones de la PA y por Klaus Deininger del Banco Mundial. Agradecemos el valioso apoyo de los compañeros de la Estructura Territorial de la PA, quienes participaron brindándonos su ayuda y colaboración.

las hipótesis del estudio. Con base en lo anterior se formulan las implicaciones más relevantes de política sectorial.

Los resultados que se presentan provienen también de diversos estudios realizados con antelación por la Dirección General de Estudios y Publicaciones de la Procuraduría Agraria, como son: “Los tratos agrarios en ejidos certificados”, “Recorrido por las tierras de uso común”, “Tipología de sujetos agrarios *Procede*”, *¡...Y ando yo también en el campo...!* y “La propiedad privada rural”, entre otros. Igualmente, se contó con el apoyo informativo de las encuestas tipo panel aplicadas al sector social por FAO-INDA-Universidad de Berkeley en 1994 y 1997, así como la información censal generada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Metodología y fuentes de información

Para obtener información que permitiera la comparación entre los sectores social y privado (uno de los aspectos novedosos de este estudio) y con el fin de captar las diferentes condiciones del país, se seleccionó una muestra de 24 ejidos en diez distintas regiones. Con el fin de facilitar la comparación, en cada entidad se escogió al menos un ejido certificado y uno no regularizado, así como propietarios privados. Se entrevistó a 366 ejidatarios y 73 propietarios privados. Para medir el impacto de los cambios legales de 1992 y del *Procede* a través del tiempo, se obtuvo de los sujetos agrarios información retrospectiva sobre algunas variables de interés (tales como el acceso al crédito y la participación en los mercados de tierra).

Características generales de los sujetos agrarios

Área trabajada y uso de tecnología: en términos de tecnología, se observa que en la mitad de los predios se utiliza maquinaria; una

tercera parte siembra con semillas mejoradas y poco más de la mitad fertiliza. Los propietarios privados utilizan más insumos y maquinaria, lo que puede estar asociado a predios más extensos, a mayor disposición de agua para regar, a terrenos más planos y a la posesión de más cabezas de ganado que los ejidatarios. Por lo tanto, los propietarios privados tienen mayores ingresos que éstos. Al mismo tiempo, las áreas trabajadas son casi iguales entre los dos sectores, no obstante la posesión de grandes extensiones no trabajadas por los propietarios privados.

Importancia del ingreso no agrícola: Los ingresos producto del trabajo agropecuario pierden importancia dentro de la composición total de los ingresos familiares. Sólo la mitad de los entrevistados reportó que gran parte o todo el ingreso proviene de la actividad agropecuaria mientras la otra mitad reportó que era menor o igual a la mitad. Entre los ejidatarios regularizados y los propietarios privados existe una diferencia porcentual de casi 20 puntos, ya que para estos últimos, el ingreso agropecuario tiene menor importancia dentro de su ingreso total.

Envejecimiento: Se observa que tanto los propietarios privados como los ejidatarios se caracterizan por una edad avanzada, con una edad promedio de 52 años y de 37.2 años para sus familiares. La falta de diferencias entre propietarios privados y ejidatarios con relación a la edad de sus familiares, conlleva la necesidad de indagar acerca de su importancia en el futuro del mercado de tierras.

Importante presencia de los programas sociales: Dentro del ingreso familiar los apoyos gubernamentales —Progresá, Procampo, Crédito a la Palabra, etcétera— tienen una gran importancia; ocho de cada diez entrevistados cuentan con algún tipo de dichos apoyos.

Aspectos institucionales relacionados con el *Procede*

Alcance del programa: El *Procede* ha logrado un avance significativo, regularizando 73% de los casi 30,000 núcleos agrarios en el país. Comparando los ejidos ya certificados con aquellos que to-

davía no cuentan con el Programa, se encuentra en estos últimos que existe una incidencia mayor de conflictos y que se compone con mayores extensiones de tierra (muchas de ellas bajo uso común) no aptas para la agricultura. También cuentan con un menor nivel de capital humano y están más lejos de la infraestructura. Todos estos factores tendrán implicaciones para la implementación del *Procede* en el futuro. Por ejemplo, podría impactar en sus costos, requerirá del fortalecimiento institucional, mayor énfasis en su difusión, reforzar la atención jurídica para la solución de los conflictos, entre otras consecuencias.

Reducción de conflictos: La regularización de la tenencia de la tierra a través del *Procede*, aunado a la asesoría jurídica que proporciona la Procuraduría Agraria, han reducido significativamente los conflictos sobre la tierra. De acuerdo con los resultados del estudio, sólo 15.5% de los entrevistados enfrentaban algún tipo de conflicto por la posesión de la tierra. No se reportó ningún conflicto en los ejidos regularizados visitados, mientras que las controversias se concentraron en ejidos no regularizados y los propietarios privados. En la encuesta de la FAO, 30% de los ejidatarios regularizados reportó que el *Procede* incidió directamente en la reducción de los conflictos sobre la tierra.

Acceso a la tierra y mayor seguridad en la tenencia: Se observó que las asambleas ejidales tienden a asignar tierras a los familiares de los titulares, especialmente a los hijos de los ejidatarios. Los ejidatarios se sienten más seguros en su posesión e indican que ello es efecto del *Procede*. Menos de 15% tiene temor de perder la tierra. Podemos concluir que actualmente los derechos sobre la tierra están, en su mayoría, claramente definidos, tanto jurídica como socialmente.

Transición hacia el dominio pleno: La mayoría de los propietarios de la tierra no tiene problemas con su régimen de tenencia: 70% de los ejidatarios regularizados, más del 90% de los propietarios privados y 67% de los ejidatarios no regularizados desean mantener su situación actual. Sin embargo, el hecho de que sólo 28.6% de los ejidatarios esté dispuesto a modificar su régimen de tenen-

cia hacia el dominio pleno representa un dato significativo. Contrasta con los propietarios privados, de los cuales sólo 7% quisiera estar bajo el régimen ejidal. Para interpretar estas cifras se tiene que tomar en cuenta que la percepción no siempre corresponde a la realidad. Por ejemplo, una gran proporción de ejidatarios no regularizados quisiera ser propietario privado debido a la falta de seguridad en la tenencia de la tierra en que se encuentra y por la creencia de que los ubicados bajo ese régimen acceden al crédito con mayor facilidad, lo cual no es el caso.

Conflictos vinculados con la herencia: Mientras el *Procede* contribuyó a una reducción marcada en el número de conflictos, los estudios de caso, así como la información proveniente de los Tribunales Agrarios, indican que la posible saturación en los asuntos sin resolver puede deberse al gran número de conflictos relacionados con la herencia. Alrededor de dos tercios de los casos remitidos a conocimiento de este órgano tienen que ver con este tipo de conflicto, muchos de los cuales parecen originarse en la limitación legal que prohíbe la subdivisión del derecho agrario en la propiedad social.

El impuesto predial y sus efectos agrarios: Los estudios de caso demuestran que el tratamiento preferencial en términos fiscales que se otorga al sector de la propiedad social es una de las razones por las cuales algunos ejidatarios deciden no regularizar las tierras del asentamiento humano. Igualmente, una parte de los ejidatarios no culminan la transición hacia el dominio pleno por esa razón. Es pertinente señalar, que en este último caso sólo 4% de los ejidos certificados ha iniciado los trámites para la adopción del dominio pleno, en la mayoría de los casos sobre una parte de su parcela. Con relación a lo anterior, estudios de la Procuraduría Agraria indican que 90% de los ejidatarios que ya han cumplido con todas las formalidades para adoptar el dominio pleno, interrumpen ese proceso al no hacer el cambio de sus certificados por títulos de propiedad, en la mayor parte de los casos para eludir el pago del impuesto predial.

Tierras de uso común (TUC)

Función como reserva y seguridad social: Aun en los casos en los cuales el valor de los recursos comunes sigue siendo bajo, éstos ofrecen a muchos de los ejidatarios una manera de diversificar sus fuentes de ingreso, protegiéndolos contra eventos inesperados. El estudio demuestra que 40% de los ejidatarios no aprovecha el uso común, 44% lo aprovecha poco y 16% lo considera importante. Las actividades más importantes (ganadería y recolección) que desarrollan los ejidatarios en las TUC están dirigidas al autoconsumo como fuente complementaria del ingreso, cumpliendo con una función social importante.

Parcelamiento de las TUC: También las tierras de uso común constituyen una reserva para compensar a ejidatarios con pocas extensiones de tierras parceladas o distribuir el recurso a nuevos ejidatarios. El parcelamiento de las TUC es un fenómeno presente en 59% de los ejidos que cuentan con este tipo de tierras, aunque generalmente involucra una pequeña parte de la superficie. Las reformas al marco legal agrario han permitido regularizar una parte del parcelamiento económico.

Aprovechamiento consensado de las tierras de uso común: En los ejidos regularizados no hay conflictos importantes por el aprovechamiento de las TUC. En poco menos de dos terceras partes existen acuerdos para aprovechar estas tierras, mientras que 84% de éstos están por escrito. Los acuerdos incluyen sanciones en 86% de los casos y 96% fueron discutidos en la asamblea ejidal. Esto implica que dentro del actual marco legal, los ejidos certificados han desarrollado reglas para el manejo de estos recursos, consideradas adecuadas por una gran mayoría de sus miembros.

Intervención gubernamental más eficiente a nivel local: La encuesta también demuestra que muchas veces los órganos ejidales locales no tienen la capacidad para hacer respetar restricciones ambientales. El estudio ilustra que los gobiernos locales son, en la mayoría de los casos, más eficaces en la atención de estos asuntos.

Mercado de tierras

Alto grado de actividad en el mercado del arrendamiento: Alrededor de 30% de los sujetos entrevistados se encuentra en el mercado de arrendamiento de tierra, lo que indica que en éste se presenta una considerable actividad. Las razones por las cuales participan son diversas. Cabe señalar que en aquellos ejidos donde se identificaron la mayor cantidad de acuerdos es donde existen tierras que no pueden ser adecuadamente explotadas por sus poseedores. En cuanto a los que reciben las tierras, declararon hacerlo porque las que ellos poseen son insuficientes para satisfacer sus necesidades; por otra parte, los que dan sus tierras a trabajar a terceros adujeron como razón principal la carencia de recursos económicos para hacerlas producir.

El *Procede* aumentó el acceso a la tierra: El análisis econométrico demuestra que la regularización de la tenencia de la tierra ha significado una activación del mercado del usufructo de las tierras. La implementación del Programa no solo contribuyó a un aumento en el número de las transacciones sino también cambió la estructura del mercado de arrendamiento; no obstante el hecho de no existir condiciones económicas favorables para la agricultura. En vez de transferir tierra a los grandes propietarios (como es el caso de los ejidos no regularizados), en los núcleos certificados se ve que el mercado de tierras facilita el acceso al recurso de los que menos lo poseen. En este sentido, se puede concluir que el *Procede* ha tenido éxito en desarrollar el mercado de tierras.

Aumento en la eficiencia del funcionamiento del mercado: El análisis econométrico indicó que en los ejidos certificados el mercado de arrendamiento de tierras funciona mejor que en los no certificados y en el sector privado. Aunque es deseable comprobar esto con una muestra más amplia de productores privados, no se puede excluir la posibilidad de que, gracias al *Procede*, los productores en ejidos regularizados cuentan con más seguridad y un mayor acceso a la tierra a través del mercado que los productores privados.

Duración limitada de los tratos: No obstante el impacto positivo que ha tenido el *Procede*, el mercado de tierras se caracteriza todavía por el predominio de contratos con una duración muy corta. De los que reciben tierra, la mitad han sido establecidos por un ciclo agrícola. Como no es rentable hacer inversiones (sean vinculadas a la tierra o no) que puedan ayudar en el mejor aprovechamiento de tierras para un plazo tan corto, la duración de los tratos limita la inversión en el campo, disminuyendo así la posible contribución del mercado de arrendamiento al cambio estructural en el campo mexicano.

Informalidad de los contratos de arrendamiento: Ligado a lo anterior, la duración de los tratos influye en su informalidad. De los que reciben tierras, el trato a la palabra es el más común: 58.2%; mientras que en los que dan representan 70%. De acuerdo con los resultados de este estudio, puede decirse que los tratos agrarios se llevan a cabo principalmente en áreas donde la agricultura es intensiva y comercial. En los casos en que se detectaron acuerdos, los sujetos entrevistados declararon no haber establecido compensaciones por daños o inversión, lo que ilustra la precariedad de los tratos agrarios. Además, como éstos se realizan eminentemente a la palabra, las condiciones para el aprovechamiento quedan como aspectos implícitos. No obstante lo anterior, no se detectó conflictividad por la falta de cumplimiento de los mismos.

Actividad limitada en el mercado de compra-venta: En la propiedad social, de acuerdo con los datos de la encuesta, el mercado de tierras a través de contratos de compra-venta es mínimo y no se incrementó después de las reformas de 1992. Del total de ventas, sólo 5% se realizó después de ese año. Asimismo, a partir del análisis de los datos arrojados por las formas de acceso a la tierra, se observó que 10% de los entrevistados adquirió tierras a través de esta vía.

Impacto del *Procede* en la compra-venta: El análisis estadístico mostró una fuerte caída de la actividad en el mercado de compra-venta, lo cual puede explicarse como una consecuencia de la caída en la rentabilidad del sector y la reducción en el acceso al crédi-

to. Se rechazó la hipótesis de que las reformas al Artículo 27 constitucional y el *Procede* causarían un incremento en la venta de la tierra por arriba de lo que se observa en el mercado privado.

Mantenimiento del catastro y de los datos del Registro Agrario Nacional: En los ejidos certificados todavía no se observan muchas transacciones de compra-venta, sin embargo, la mayoría de las que se presentan se caracterizan por su informalidad. En la medida en que las transacciones dadas no se registren y la información catastro-registral no sea adecuadamente actualizada, existirá el riesgo de que la información obtenida a través del *Procede* quede eventualmente desactualizada y, en el mediano plazo, se vea la necesidad de volver al campo para actualizar los datos.

Acceso al crédito e inversión

Caída generalizada en el acceso al crédito: Los datos permiten afirmar que, después de la reforma constitucional de 1992, no mejoró el acceso al financiamiento agrícola por parte de los productores rurales. La mayoría de los sujetos no accede al crédito: 60.6% en el caso de los ejidatarios regularizados, 68.4% en los núcleos sin *Procede*, mientras que en el sector de los propietarios privados, la proporción es un poco menor: 57.1%. Los ejidos donde la mayoría de los sujetos contestó que acceden al crédito, son aquellos con mayores posibilidades productivas (tierra de riego, planas, fértiles) y con maquinaria, que puede eventualmente utilizarse como garantía prendaria. Implica que la reestructuración del sistema crediticio ha tenido un impacto en el desempeño del sector y en la disponibilidad del crédito en el ámbito rural.

Tipo de crédito y uso de garantías: Mientras la gran mayoría del crédito recibido fue de corto plazo, algunos ejidatarios y propietarios privados accedieron a créditos para inversión. De los entrevistados que accedieron al crédito, existen grandes diferencias en el uso de la tierra como garantía: entre los ejidatarios no regularizados (6%), regularizados (27%) y los propietarios privados (51%).

Por otra parte, de acuerdo con las respuestas de los sujetos agrarios que solicitaron crédito y no lo obtuvieron, un tercio contestó que se le negó por falta de garantías, no obstante que ofrecieron sus tierras. Dadas las limitadas posibilidades de embargar la tierra ejidal y de utilizar el certificado *Procede* para constituir la hipoteca, se pudo constatar que su potencial para servir como garantía es muy limitado.

Impacto del *Procede*: El acceso de los ejidatarios al crédito y su participación en los mercados de compra-venta de tierras están afectados por la coyuntura desfavorable del sector, especialmente la caída significativa en la disponibilidad del crédito. El hecho de que ajustando otros factores (como la posesión de maquinaria) no evidencia una diferencia significativa en el acceso al crédito entre ejidatarios y propietarios privados, sugiere que actualmente los derechos de propiedad no fueron el obstáculo más relevante para acceder el crédito. También se ve que la reducción en el acceso al crédito ha impactado en menor grado a los ejidatarios con grandes extensiones de tierras que a los propietarios privados. Aunque no se puede excluir la posibilidad de que esto sea una consecuencia de los cambios legales de 1992.

Inversión productiva: Los resultados obtenidos en la encuesta muestran que sólo la mitad de los sujetos realizó inversiones durante su vida y un porcentaje mucho menor lo hizo después de 1992. En los ejidos certificados la mayor parte de los sujetos no invirtió (59.7%), este porcentaje disminuyó en los no regularizados al 46.4 y entre los propietarios privados a 32.8%. No se han realizado obras de infraestructura que favorezcan el incremento de la productividad; además, el realizar inversiones productivas no depende de las modificaciones al marco legal agrario, sino a otros factores externos como la reestructuración del sistema financiero rural, la falta de garantías por parte de los solicitantes, los bajos ingresos de la población rural que no permiten una capacidad de ahorro para utilizarlos en la inversión, etcétera.

Sociedades mercantiles: Tanto el Estudio Sectorial Agrario como otras encuestas demuestran que la inversión mediante socieda-

des mercantiles y otras formas asociativas ha sido muy limitada. Los estudios de caso sugieren que aun en las áreas aptas para esta forma de asociación, el conocimiento sobre las ventajas que ofrece la Ley en este sentido es muy limitado.

Calificación de los beneficios del *Procede*

Beneficios tangibles e intangibles: El análisis demuestra claramente que el *Procede* ha generado beneficios económicos significativos, además de su contribución intangible a la paz social y el hecho de haber permitido eliminar una política en la cual la tierra se utilizaba como medio de clientelismo político, además de la inseguridad de los derechos de propiedad.

Magnitud de los beneficios: El análisis econométrico preliminar del ingreso de los hogares sugiere que las oportunidades de incorporación al mercado de arrendamiento brindados por el *Procede*, junto con la participación en las actividades no agrícolas, ha permitido a los sujetos agrarios aumentar sus ingresos reales en 17%, indicando un beneficio social. Según la información sobre los costos disponibles parece que esto implica que los beneficios superan a los costos del Programa.

Canales para la realización de los beneficios: De acuerdo con los resultados se observa que el mayor impacto del Programa no estuvo en aumentar la productividad agrícola sino en facilitar el empleo no agrícola y el acceso al mercado de tierras. También, el beneficio de incorporarse en el *Procede* crece con el nivel de educación del hogar.

Preguntas y recomendaciones de política

Algunas de los preguntas y lineamientos de política que surgen del estudio son los siguientes:

Orientación territorial de la política agraria: La política agraria

tiene que orientarse más por factores territoriales que por la distinción entre los sectores social y privado; tomando en cuenta las particularidades productivas regionales, debe ser diferenciada y focalizada; por otra parte, considerando las similitudes de una gran parte de los propietarios privados y los sujetos agrarios del sector social, no debe ser excluyente. Asimismo, debe promover la formación de capital humano y empresarial, fomentar la organización y la asociación, y fortalecer los mecanismos que aseguran la seguridad y la convivencia social.

Culminación del Procede: La regularización de todos los ejidos y comunidades sería deseable, para lo cual debe tomarse en cuenta que los ejidos no regularizados son más extensos, presentan una conflictividad más compleja y que están más alejados de los núcleos urbanos, lo que implicará una atención integral y fortalecer la difusión del Programa.

Administración integral de las tierras: Con la disminución gradual de las diferencias entre los sectores privado y social también desaparece la justificación para mantener dos registros paralelos. En la medida en que la adopción de un sistema catastral único puede generar tanto ahorro en costos como incrementos en la eficiencia, y contribuir así a un marco legal más coherente, sería deseable estudiar en más detalle las opciones al respecto. Esto permitiría aprovechar la mayor capacidad técnica del RAN, a diferencia de los servicios prestados a través de los registros públicos de la propiedad.

Eliminación del tratamiento fiscal diferencial de las tierras ejidales: Considerando que el sector de la propiedad social está exento del pago del impuesto predial, y al enterarse de que la adopción del dominio pleno implica dicho pago, éste desincentiva la culminación del proceso, lo cual promueve la informalidad en los mercados de tierras. Dadas las consecuencias poco deseables, se debe buscar formas de eliminar esta distorsión en una manera eficiente, equitativa y consistente con las políticas dirigidas a fortalecer la descentralización fiscal y otorgar mayor responsabilidad a nivel local.

Flexibilización de las decisiones a nivel local: La experiencia en otros países sugiere que se debe flexibilizar la toma de decisiones al nivel local, permitiéndoles a los ejidatarios responder más rápidamente a las oportunidades productivas del mercado.

Atención institucional en áreas conurbadas: No obstante que una cantidad significativa de tierra de alto potencial en áreas conurbadas queda bajo el régimen ejidal, los beneficios que otorga la Ley Agraria no han sido todavía concretizados. La intensificación de la coordinación entre los diversos niveles de gobierno, debe permitir la definición de procedimientos claros y expeditos para la conversión de tierra rural en urbana; lo que permitirá a los ejidatarios obtener los beneficios que propicia la Ley y consolidar una oferta suficiente de tierras para uso habitacional.

Mejorar el funcionamiento del mercado de tierras: La característica de que los tratos agrarios tengan una duración muy corta, desincentiva la inversión y el cambio estructural a mediano y largo plazos. La incorporación de estímulos para la inversión dentro de este tipo de acuerdos para ampliar su duración, ayudaría a promover la capitalización de los predios.

Incrementar la inversión en las áreas rurales: Mientras el potencial para utilizar la tierra como garantía sea limitado, existen otras alternativas poco explotadas que pueden utilizarse para fomentar la inversión. Éstas incluirían la promoción de la capacitación empresarial y la asociación con empresarios del agro, según las formas asociativas que prevé la ley, y el aumento de la vinculación entre los programas de ayuda social y los programas de fomento productivo.