

La certificación de los derechos agrarios en México. Hacia la definición de una Política Agrícola Complementaria

El éxito de una Política Agrícola Complementaria no sólo posibilitaría dar mayor coherencia a las acciones gubernamentales, sino que permitiría poder acceder al ajuste estructural del sector agropecuario que necesita el campo en la medida en que se conjunte eficiencia en la coordinación interinstitucional y en la aplicación estratégica de los recursos.

“Los pueblos, en general, son muy apegados a sus usos; quitárselos a la fuerza es hacerlos desgraciados; No conviene, pues, cambiárselos; es mejor inclinarlos a que los cambien ellos mismos”.

Montesquieu.

Gonzalo Villalobos López*

Consideraciones generales

El modelo económico adoptado en los años recientes por el Gobierno de México obliga a pensar en cómo la lógica del comportamiento de los mercados define, cada vez con mayor peso específico, las principales actividades productivas y los sistemas de producción.

* El autor es ingeniero agrónomo con especialidad en economía agrícola egresado de la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, cuenta con un diplomado en comercio

El sector agropecuario mexicano no es ajeno a esta situación, prácticamente todas las reformas a los marcos legales y normativos, desde hace ya casi una década, han tenido como objetivo propiciar un ajuste estructural del sector que bajo esta óptica permita enfrentar los retos de la globalización.

Para entender mejor las razones de tal ajuste es necesario adentrarse en el medio rural y conocer de cerca sus principales problemas estructurales, mismos que se presentan en aspectos como la cuestión agraria en sus modalidades de la tenencia de la tierra y los derechos de propiedad, el reparto, el minifundismo, la vocación natural de los suelos y los cambios en el uso de éstos, la infraestructura en el campo, la tecnología utilizada y la productividad.

Es imprescindible también comprender las características sociales del medio rural en donde habitan 2.6 millones de familias en extrema pobreza, que representan dos terceras partes de la pobreza extrema de todo el país. En un ajuste estructural influenciado sólo por la lógica de los mercados se estaría condenando a ese sector de la población a un futuro muy incierto.

La eficiencia medida en términos de productividad y competitividad no necesariamente implica la participación de los productores en los mercados establecidos por la globalización de la economía; la productividad y la competitividad también pueden ser el resultado de la eficiencia en las economías de autoconsumo practicada por una parte considerable de los campesinos en México.

A partir de la lógica de las economías de autoconsumo también es posible revertir algunos de los problemas estructurales del sector como la inseguridad en los derechos de propiedad, el minifundismo, etcétera.

Es permisible a los gobiernos reorientar y complementar sus políticas para dar mejores respuestas a sus gobernados. No se pretende una negación al modelo económico adoptado ni a las políticas instrumentadas, se busca

exterior por el Instituto Tecnológico de Monterrey. Actualmente es subdelegado de la Procuraduría Agraria en el estado de Oaxaca.

aportar elementos que, debidamente argumentados, permitan desde todas las aristas dar una atención adecuada a todos los campesinos según sus características.

El contexto global (impacto del Procede en cifras)

En un país como el nuestro donde poco más de la mitad del territorio (53%) está bajo una modalidad de propiedad social en manos de ejidos y comunidades, cualquier tipo de esfuerzo para acreditar fehacientemente los derechos de esa propiedad siempre resultará de la mayor importancia.

En este escenario se ubica el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (*Procede*), como una propuesta gubernamental sin precedentes para otorgar seguridad en la tenencia de 103.3 millones de hectáreas.

En este proceso se reportan importantes avances, se dice que se ha incorporado al *Procede* 80% de los 29 mil ejidos y comunidades existentes, de los cuales se han certificado 16 mil.¹ Es decir, se ha dado respuesta satisfactoria a 69% de los núcleos que voluntariamente han aceptado el Programa.

No obstante, en términos del impacto que *Procede* está teniendo en el ajuste estructural del sector los resultados pudieran no ser muy significativos aún; sólo se ha certificado 37% del total de la superficie en propiedad social (38 millones 487 mil hectáreas); de éstas se reportan 38 millones 312 mil como susceptibles de aprovechamiento agrícola, pecuario o silvícola (por ser áreas libres de asentamientos humanos), de las cuales 12 millones 95 mil hectáreas (es decir 31.5%) han quedado distribuidas en 2 millones 605 mil 348 unidades de producción individuales, el resto ha quedado registrada como tierras de uso común.

Dicho de otra manera, considerando que por lo general las tierras de uso común no siempre son las más aptas para actividades productivas,² existe

¹ Presidencia de la República, *IV Informe de Gobierno*, septiembre de 1998.

² Suele ocurrir que en México las tierras de ejidos y comunidades identificadas como de uso común son para

un potencial real de tierra regularizada para actividades agropecuarias competitivas equivalente a 12 % de la superficie de la propiedad social, con un promedio de 4.6 hectáreas por unidad de producción.

Esta percepción se agrava un tanto con las más de 64 millones de hectáreas pendientes de certificar, limitadas para tal efecto por diversas problemáticas, siendo la controversia por límites entre núcleos agrarios la que incide de forma negativa en importante proporción.³

Si bien es cierto que el *Procede* es voluntario y que se ha dado respuesta a 69% de los núcleos que han aceptado incorporarse, en sentido estricto corresponde a la función gubernamental llevar a cabo las medidas necesarias y en su caso la redefinición de líneas generales de política que propicien los resultados más óptimos en la aplicación de la política general relacionada con las acciones para la regularización en la tenencia de la tierra.

Resulta por ello necesario diseñar e implantar una modalidad de la política agrícola en materia de tenencia de la tierra social, una Política Agrícola Complementaria que sin romper las líneas generales ya establecidas permita al *Procede* cumplir cabalmente con su objetivo; entendiéndolo bajo el concepto de una política agrícola integral, consecuente con las medidas macroeconómicas adoptadas por el gobierno federal.

Conceptos básicos

La Política Agrícola Complementaria se vincula a los procesos de reestructuración productiva establecidos en los consensos del Programa “Alianza para el Campo 1995-2000”,⁴ toma en cuenta las restricciones estructurales

el trabajo colectivo de caza, recolección o cría de ganado extensivo, en otros casos son tierras de agostadero de mala calidad o áreas de bosque que no cuentan con planes de aprovechamiento forestal debidamente autorizados.

³ Dos de cada ocho núcleos agrarios que han aceptado el *Procede* y se encuentran pendientes de certificar en el país se ven afectados negativamente por tener conflictos por límites. Fuente: Sistema Interinstitucional de Seguimiento, Evaluación y Control (SISEC), PA-INEGI-RAN, 1998.

⁴ En julio de 1995, durante la preparación del programa para las políticas agrícolas 1995-2000 (en el marco de las líneas generales definidas por el Plan Nacional de Desarrollo), el Presidente de la República

presentes en el sector y en consecuencia reconoce que se requiere una atención especial.

Se presenta como una Política con un enfoque coherente permitiendo ligar dos de los temas extremos revisados y acordados en la “Alianza para el Campo”: certificación de derechos agrarios e incremento a la productividad (mediante la eficiencia de las unidades de producción).

La Política Agrícola Complementaria tiene como meta favorecer la consolidación de los progresos ya alcanzados en la reforma de la política agrícola mexicana iniciada hace casi una década, establece con mayor agilidad las condiciones para la autosuficiencia alimentaria, para el aumento de los ingresos agrícolas, para disminuir la pobreza rural y para reducir las diferencias regionales de productividad y empleo.

Tiene como objetivo articular en los hechos las líneas de la política agrícola vigente estableciendo un puente entre las acciones encaminadas a otorgar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y las acciones destinadas a estimular el desarrollo tecnológico para incrementar la productividad y la competitividad.

La Política reconoce al Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (*Procede*) como uno de los principales instrumentos de política agrícola que permite desarrollar los derechos de propiedad mediante la creación y el fortalecimiento de un registro adecuado de tierras a través del cual se posibilita a los productores gozar de apoyos gubernamentales y los incentiva a aprovechar racionalmente y de forma sostenible sus tierras.

estableció la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario (CIGA). Los temas examinados por la CIGA fueron: certificación de los títulos agrarios, modalidades definitivas de operación del Procampo, reforzamiento de la productividad y la competitividad, crédito rural, comercialización de los productos agrícolas, extensión y apoyos logísticos al desarrollo tecnológico, y federalización de la Sagar. El consenso alcanzado por las organizaciones de productores y las diferentes secretarías durante la sesión de trabajo de la CIGA dio lugar a la “Alianza para el Campo” que fue presentada por el Secretario de Agricultura al Presidente de la República en octubre de 1995.

Asimila al *Procede* como el Programa que establece la posibilidad real de acceder a la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, cuya propiedad social (ejidal o comunal) no garantizaba hasta antes de 1992 la certeza en el derecho de propiedad para iniciar importantes y eficientes procesos de producción.

La Política Agrícola Complementaria entiende que el *Procede* por sí solo, actuando como una medida de gobierno aislada, no podrá establecer en los tiempos requeridos las bases suficientes que sustenten en el futuro inmediato la productividad y la competitividad del sector.

La Política finalmente toma en cuenta que el impacto del *Procede* en la producción, en la productividad y en particular en el ajuste estructural del sector no resulta aún muy significativo en cuanto a superficies regularizadas se refiere.

La complementariedad de las políticas y la consecuente coordinación interinstitucional son situaciones fundamentales cuando se pretende llevar justicia básica en los lugares en que más se necesita.

Las razones de una Política Agrícola Complementaria

La tarea de gobierno consiste en este sentido en fortalecer al *Procede*, crear un ambiente más competitivo para el desarrollo de la agricultura, propiciar un cambio de actitud en el campesinado para que él mismo busque afanosamente la solución de los conflictos agrarios por tierras (que limitan su crecimiento) y la regularización de éstas. El propio campesino inducirá tales comportamientos cuando descubra que ello lo coloca en condiciones preferenciales de apoyos e incentivos gubernamentales en beneficio de sus actividades productivas y de la mejora de su ingreso.

No se trata de reeditar el Plan Sectorial Agrario 1995-2000 o de reinventar la “Alianza para el Campo”, sino de aplicar de forma congruente los recursos existentes, mediante un esquema institucional de atractivos incentivos gubernamentales a la producción agropecuaria, silvícola y pesquera dirigi-

do a aquellos ejidos y comunidades que acrediten fehacientemente no tener controversias de linderos con sus colindantes; incentivos adicionales a aquellos que además acrediten haber regularizado sus tierras en términos del artículo 56 de la Ley Agraria y se encuentren consolidados en su organización interna.

En otras palabras, se trata de *aplicar medidas destinadas a dar coherencia al sistema de derechos de propiedad sobre la tierra para mejorar la base productiva de las explotaciones agropecuarias.*

Los incentivos podrán tener diversas modalidades institucionales y entre otros podrán consistir en:

- Subsidios a la producción (vía concesiones sobre tasas de interés en créditos preferenciales, exenciones fiscales a carburantes, etcétera).
- Servicios a la producción y a la comercialización (mediante la investigación, capacitación, extensión, promoción).
- Programas específicos de atención para la conservación del medio ambiente.
- Incorporación de superficies certificadas y libres de conflicto a un mercado regional de tierras.⁵

La aplicación de los incentivos planteados podría concretarse a través del Gabinete Agropecuario, buscando por un lado establecer estos apoyos especiales en el marco que establece el programa “Alianza para el Campo” y cuantificando por otro lado el monto del incentivo que se programe en fun-

⁵ Desarrollar mercados de tierras puede constituirse en una alternativa para la falta de productividad de algunas unidades de producción (ya sea de explotación individual o colectiva), siempre y cuando esté relacionada con la problemática de la reestructuración productiva. Un programa específico (en torno al cual podría incluso legislarse), establecería el marco normativo general para dar a las empresas de producción una estructura agraria adecuada mediante la movilidad de la tierra ya sea por compra, permuta, aparcería o renta.

ción de la superficie que se desea apoyar. Una vez acordado el carácter general para la aplicación de estos apoyos, los Consejos Estatales Agropecuarios serían los responsables de aprobar y evaluar los proyectos específicos para áreas también específicas.

Manejando de este modo los incentivos se evitarían algunas resistencias naturales que podrían darse bajo el argumento principal de la no-modificación de una política agrícola ya definida y consensada; en este sentido, lo importante radica en que no se pretende alterar las líneas generales y particulares de la política vigente sino ampliar su espectro de atención hacia áreas perfectamente bien identificadas (y por tanto cuantificables) que favorezcan el cumplimiento de los objetivos definidos en el Programa “Alianza para el Campo”, que son:

- Aumentar el ingreso de los productores.
- Aumentar la producción agrícola a una tasa mayor que la del crecimiento demográfico.
- Alcanzar el equilibrio en el comercio agrícola.
- Obtener la autosuficiencia en los alimentos básicos.
- Reducir las diferencias regionales de productividad, empleo e ingreso.
- Contribuir a la reducción de la pobreza rural, a la conservación de los recursos naturales y a una mejor ocupación del territorio.

El cumplimiento de estos objetivos conlleva necesariamente la efectiva seguridad en la tenencia de la tierra a través de la acreditación de los derechos de propiedad. Esta posibilidad la da justamente el *Procede*.

Un aspecto importante de la Política Agrícola Complementaria radica en que ésta no se contrapone con los temas abordados por la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario (CIGA), tampoco se opone a los acuer-

dos principales de los ministros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en materia de reforma agrícola, de hecho favorece el cumplimiento del objetivo planteado por esta última, el cual ha sido definido como un objetivo de largo plazo en el que la reforma “debe consistir en permitir que mediante la reducción progresiva y concertada del apoyo a la agricultura así como mediante todos los otros medios apropiados, las señales de mercado ejerzan su influencia sobre la producción agrícola”.⁶

Las líneas generales de la Política

No se trata de asimilar como condición necesaria el proceso de liberalización mediante el cual se deje la suerte del campesinado mexicano a la lógica del comportamiento de los mercados y a la lucha del capital que esto significa; se trata en cambio de entender el contexto de apertura de la economía nacional en que se dio la reforma al Artículo 27 constitucional y actuar en consecuencia, proponiendo modelos alternativos que sin romper con la esencia den la posibilidad de la apertura pero con mayor equidad social, en la que los propios campesinos sean actores principales en este intento por definir su futuro. La tarea del gobierno es darle los elementos para ello.

En síntesis, se plantea que tratándose de la propiedad en el medio rural, se desarrollen dos líneas generales de la Política Agrícola Complementaria:

La primera de aplicación inmediata ligada directamente a los procesos técnicos de reestructuración productiva; significa, en esencia, mayores incentivos a mayor seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, mayores apoyos gubernamentales a mayor claridad en los derechos de propiedad.

La segunda de aplicación en el plazo mediano ligada a los procesos que hagan más equitativos los mercados de tierras; implica el diseño e implemen-

⁶ *Examen de las Políticas Agrícolas de México. Políticas nacionales y Comercio Agrícola*, OCDE, 1997.

tación de un programa que norme y regule los mercados regionales de tierras haciéndolos más eficientes y equilibrados. Esta línea tendrá como objetivo fundamental crear una estructura agraria adecuada para las empresas de producción.

Los beneficios de la Política Agrícola Complementaria

1. Mayor convicción, interés y decisión de todos los núcleos agrarios por clarificar sus derechos de propiedad buscando por propia iniciativa regularizar sus tierras vía *Procede*.
2. Aportación efectiva del *Procede* en la construcción y consolidación de un catastro de la propiedad rural altamente confiable (pues esto sólo se logrará en la medida que todos los núcleos agrarios sean certificados).
3. Eliminar elementos de paternalismo gubernamental promoviendo la autonomía campesina en sus tomas de decisiones, lo que lleva implícito el interés propio por resolver de fondo los conflictos agrarios en la colindancia de sus tierras.
4. Asumir como parte de la cultura agraria la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, más como un medio de vida que como el fin último de su existencia; la conservación de los derechos de propiedad sobre la tierra más que la inacabable demanda por ella (lo que no implica romper los lazos históricos de parentesco que une al campesino con su tierra).
5. Interés de los núcleos por asumir como una forma de autonomía la organización interna y como otra la asociación para la producción.
6. Tendencia natural y creciente a compactar unidades de producción (limitando los efectos negativos del minifundismo), lo que posibilitará acceder con mayor facilidad a las economías de escala o en caso distinto hacer más eficientes las economías de autoconsumo.

7. Sustitución del mercado negro de tierras por mercados regionales debidamente normados y regulados que permitan relaciones contractuales más eficientes y equitativas.
8. Aparición de un círculo virtuoso en el que los mejores incentivos para la producción facilitan el ordenamiento de la propiedad rural y este a su vez genere mejores condiciones para la productividad en el campo.
9. Replanteo de la relación entre el Estado y la organización campesina quienes encontrarán agotada la demanda por la tierra como instrumento de movilización, las menos visionarias sucumbirán y las más entrarán en la lucha por la apropiación de los procesos de producción lo que seguramente se constituirá en su principal argumento de movilización.

La Historia mexicana pasará de la Reforma Agraria a la Reforma Rural, concepto nuevo que bajo cualquier perspectiva implicará el orden de la propiedad rural como condición *sine qua non* para la producción, sea en economías de autoconsumo o en economías de escala.

La Reforma Agraria como concepto ideológico y como acción revolucionaria del agrarismo queda en la memoria de los archivos de la historia, lo sustituye el concepto de Reforma Rural que no excluye el tema agrario, por el contrario lo asimila como condición necesaria para comprender la importancia de la tenencia de la tierra en el desarrollo del sector. Es el momento de propiciar de fondo el ajuste estructural del sector agropecuario en México.

Propuesta operativa

Respecto de la línea de Política de aplicación inmediata ligada directamente a los procesos de reestructuración productiva, serían las características jurídicas y sociales de las tierras de cada poblado o de cada productor las que determinarían el nivel de apoyo, por ejemplo:

Características	Nivel de apoyo
a) Núcleos agrarios que sin estar certificados acreditan fehacientemente estar libres de conflictos con sus colindantes.	I
b) Núcleos certificados vía <i>Procede</i> que acreditan no tener ningún tipo de controversia agraria con sus colindantes.	II
c) Núcleos certificados vía <i>Procede</i> que no teniendo conflictos con sus colindantes demuestran una organización interna consolidada.	III
d) Núcleos que teniendo la característica anterior presentan una consistente organización económica para la producción con unidades productivas compactas necesarias para ser eficientes en economías de autoconsumo o en economías de escala.	IV

Las conceptualizaciones de las características y de los niveles de apoyo podrán irse concretando una vez precisados los tipos y cantidades de superficie objetivo y según aspectos técnicos, financieros o normativos del Programa “Alianza para el Campo”.

Por citar un caso hipotético, a las características de un determinado núcleo agrario identificado en el grupo “a” le correspondería el nivel de incentivo I (o básico) que podría consistir en:

- Apoyos Procampo según superficies elegibles y subsidios directos aplicados a los componentes de mecanización, ferti-irrigación, establecimiento de praderas o programa lechero hasta por un monto máximo que para el efecto se determine.

En el otro extremo podría encontrarse un núcleo agrario con las características descritas en el grupo “d” con un nivel de incentivo IV que podría consistir en:

- Apoyos canalizados ordenadamente y de forma sistemática desde los cuatro proyectos contenidos en la “Alianza para el Campo”

tales como Procampo, Produce-Capitaliza, Fomento a la producción (programas específicos de hule, café, nopal, etc.) y otros apoyos encaminados a fortalecer las actividades de sanidad, capacitación, transferencia de tecnología e información agropecuaria.

Aquellos ejidos o comunidades que no se incorporen a ninguno de estos sistemas de apoyo por no reunir las características suficientes recibirán la atención normal de los programas gubernamentales.

Respecto de la segunda línea de Política de aplicación mediata, resulta necesario preparar algunas cuestiones que quizá induzcan hacia el trabajo legislativo, de modo tal que comience a desarrollarse el marco jurídico que norme con detalle mercados regionales de tierras a partir de un universo plenamente identificado de derechos de propiedad debidamente acreditados e incorporados a un registro.

Algunas tareas inmediatas

Para instrumentar la Política Agrícola Complementaria será necesario actuar de manera homogénea en los tres ámbitos de gobierno. El gobierno federal deberá acordar a través del Gabinete Agropecuario y de ser necesario también a través de la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario, incorporar como parte de la Política Agrícola vigente una Política Agrícola Complementaria, conceptualizando claramente su definición, meta y objetivo, así como los mecanismos mediante los cuales se relacionará con el resto de las políticas particulares para el cumplimiento de los objetivos generales ya establecidos. En este ámbito se conoce el total de núcleos y superficie susceptible de atender; de ser necesario se programan los incentivos reorientando las asignaciones de recursos cuando así se requiera.

Otra tarea inmediata del gobierno federal será comenzar a desarrollar un Programa que permita evolucionar el mercado negro de tierras hacia mercados regionales eficientes y equitativos que permitan dar una estructura agraria adecuada según las características de los productores y de sus sistemas de producción.

Cada gobierno estatal por su parte deberá cuidar que la Política Agrícola Complementaria sea considerada en los planes de trabajo del Consejo Estatal Agropecuario⁷ y vigilará su correcta aplicación así como del resto de las definiciones ya ejecutadas del Programa “Alianza para el Campo”. En este ámbito deberá definirse con precisión el universo de trabajo programando la asignación de recursos según programas, núcleos agrarios y la superficie que será atendida bajo este esquema.

Por lo que hace a un programa que regule los mercados de tierras, los gobiernos estatales así como las legislaturas locales deberán comenzar por reconocer la existencia de un mercado negro de tierras y la necesidad de normarlo. Ambos (sobre todo los primeros) deberán participar en el diseño y la aplicación del programa.

Los gobiernos municipales conocerán las propuestas de asignaciones de los incentivos otorgados y podrán emitir opinión consecuente con la política y los resultados que se desea obtener. Calificarán la observancia adecuada de la norma y la aplicación correcta de los recursos.

Los gobiernos municipales serán parte importante en el éxito de un programa que regule el mercado de tierras.

Conclusiones

La posibilidad de llevar a cabo una Política Agrícola Complementaria dará también la oportunidad real de mayor coherencia y solidez en las medidas aplicadas en los años recientes por el gobierno en busca del ajuste estructural del sector agropecuario.

El éxito de la Política propuesta dependerá en gran medida de la eficiencia en la coordinación interinstitucional y de la aplicación estratégica de los recursos.

⁷ En tal sentido la nueva dinámica que regirá las actividades del Consejo Estatal Agropecuario sugieren la conveniencia de una nueva definición más acorde con su propia realidad. Quizá deba comenzar a considerarse la existencia de una Comisión Estatal para el Desarrollo Rural donde converjan de tal suerte toda clase de programas y proyectos gubernamentales que tengan como finalidad el sano crecimiento del campo.

La acción gubernamental que se propone es un ejercicio sencillo en el que se pretende dar un sentido práctico y tangible al esfuerzo de acreditación de los derechos de la propiedad social a través del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos.

La aplicación de estas medidas será un fuerte incentivo a los intentos por crear estructuras agrarias adecuadas a las necesidades de producción. Lo valioso radica en que serán los propios campesinos quienes propiciarán la creación de estas nuevas estructuras agrarias.

Serán ellos los precursores del ajuste cuando perciban mayores incentivos a mayor claridad en los derechos de propiedad, mayores apoyos gubernamentales a mejores estructuras agrarias que hagan más eficientes las unidades de producción.

El resultado positivo será palpable en el corto plazo: por decisión propia los campesinos de México encontrarán la solución de sus controversias de límites de tierras y buscarán afanosamente la acreditación de sus derechos de propiedad ejidal o comunal a través del *Procede*; una tendencia natural llevará esta situación a mejorar las estructuras agrarias haciéndolas más aptas a las condiciones propias de cada unidad de producción, los efectivos apoyos gubernamentales acercarán a los productores a mayores estándares de productividad, ya sea en economías de escala o de autoconsumo.

La nueva cultura agraria se dibujará en el campo mexicano con mayor claridad, el buen ejercicio de gobierno comenzará a dar sus mejores frutos en el reflejo de mayor bienestar y elevación del nivel de vida rural.