

Mercado de tierras ejidales en Tlaxcala. Formalidad e informalidad del cambio institucional

El mercado de tierras se estudia actualmente desde una perspectiva distinta, no sólo porque el marco legal agrario cambió, sino porque, paradójicamente, a pesar de que el mercado formal de tierras es una opción segura, en la práctica se viene dando un mercado regido por la informalidad.

Emmanuelle Bouquet*

Introducción

El mercado de tierras no deja de generar muchas controversias, teóricas e ideológicas, pero paradójicamente, al menos en el caso de México, no genera muchos estudios empíricos que permitan entenderlo mejor, y en su caso dar las bases para mejorar sus condiciones de funcionamiento.

México representa, sin embargo, un caso de estudio muy interesante por las reformas de 1992 que abrieron el sector ejidal al mercado de tierras. Heredado de la Revolución de 1910 y de la Reforma Agraria consiguiente,

* Es estudiante del Doctorado en Economía Rural de la Escuela Nacional Superior de Agronomía de Montpellier (ENSAM, Francia), con el Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD, Francia).

este sector abarca 100 millones de hectáreas (la mitad de la superficie del país) y tres millones de ejidatarios. Las reformas de 1992 generaron expectativas contradictorias, desde la visión idealista de una eficiencia productiva renovada en el campo, hasta la visión apocalíptica del desmantelamiento de los ejidos y el regreso a los latifundios. Conocer las condiciones de creación de este nuevo mercado de tierras, sus formas de desarrollo y la dirección que está imprimiendo al sector ejidal en su conjunto resulta imprescindible para esbozar un primer diagnóstico de las reformas de 1992.

En este trabajo, empezamos con un repaso de las teorías económicas recientes relativas al mercado de tierras, y las propuestas políticas que de ellas derivan. Este marco nos sirve para entender las reformas de 1992 en México como un punto de encuentro entre varias corrientes. En una segunda parte, aterrizamos el análisis para realizar una descripción concreta del mercado incipiente de tierras ejidales en el estado de Tlaxcala.¹ Los datos oficiales nos hablan de un mercado muy reducido todavía, cuyo rasgo más sobresaliente resulta ser el alto índice de informalidad. La tercera parte se dedica entonces al análisis de esta informalidad, usando los conceptos de instituciones (en el sentido de reglas del juego), de información y de costos de transacción para tratar de entender por qué muchos compradores siguen sin entrar en el mercado formal que se supone se abrió para su propia seguridad.

De la teoría económica a la política

La teoría evolutiva de los derechos de propiedad y sus propuestas políticas

En muchos países en desarrollo existen restricciones legales al mercado de tierras. Las políticas que generaron estas restricciones se basan por lo regular en motivos no económicos, como por ejemplo asegurar la permanencia

¹ En este trabajo nos enfocamos exclusivamente al mercado de compra-venta. No deja de ser interesante el mercado de renta y aparcería, pero consideramos que sus evoluciones no obedecen tanto al nuevo entorno legal sino a condiciones más generales de producción agrícola (riesgo, crédito, acceso a la mano de obra, etc.). Por otro lado, este mercado estaba ya funcionando desde mucho tiempo antes de las reformas, por lo que no podemos hablar de “creación” en este caso.

del acceso a la tierra a ciertos grupos sociales, comunidades indígenas, beneficiarios de reformas agrarias redistributivas. Muchas veces, el mercado de tierras es visto como una fuerza que amenaza al tejido social, que rompe la equidad y que, por lo tanto, se tiene que controlar o hasta prohibir. El Estado, entonces, sustituye (directamente o mediante sus instituciones) las funciones redistributivas y productivas del mercado de tierras.

Además de generar en muchas ocasiones corrupción y sistemas clientelares, estas restricciones se han visto ultimamente muy cuestionadas en relación con sus resultados económicos: estancamiento de la inversión productiva y de la producción agrícola.

A partir de los años ochenta, bajo el impulso de economistas más o menos estrechamente ligados al Banco Mundial, el mercado de tierras ha regresado al centro de las propuestas políticas. Estos autores se basan en la teoría evolutiva de los derechos de propiedad (la fórmula es de Platteau, 1996), que puede resumirse de la siguiente manera: al aumentar la escasez de un bien (en este caso la tierra), se genera un sistema de incentivos que tiende a instaurar derechos de propiedad individuales, exclusivos y libremente transferibles. Estos derechos son considerados más eficientes que la propiedad comunal, porque permiten una mejor asignación y uso de los recursos. Los mecanismos formales de esta evolución y el concepto de eficiencia han sido descritos por Demsetz (1967) y forman la base de la denominada “teoría de los derechos de propiedad”.²

La problemática central de esta serie de trabajos gira entonces en torno a la relación entre estructura agraria, sistemas de derechos de propiedad sobre la tierra y desarrollo agrícola en los países en desarrollo (particularmente en África y Asia). Se busca comprobar empíricamente la superioridad productiva de la propiedad privada individual (y de su corolario, el mercado de tierras), así como el carácter espontáneo del surgimiento de este sistema

² La endogeneización de los derechos de propiedad sobre la tierra no ha esperado la nueva economía institucional. Para los fisiócratas y los clásicos, la relación entre crecimiento demográfico y surgimiento de derechos de propiedad privada es enunciada como una obviedad que no requiere ser explicitada. Boserup (1965, p. 79-81) es la primera en explorar los mecanismos de esta relación, basados en el acortamiento del tiempo de descanso de la tierra entre dos ciclos de cultivo.

de propiedad (Feder y Noronha, 1987; Feder y Onchan, 1987; Migot-Adhollat *et al.*, 1991; Binzwanger, Deininger y Feder, 1993; Hayes *et al.*, 1997; para una revista completa de esta literatura, ver Platteau 1996). De esta forma lo que se pretende es justificar científicamente preceptos de política derivados de la teoría de los derechos de propiedad:

- Privatización de los derechos y expedición de títulos de propiedad individuales, para obtener seguridad jurídica y acceso al crédito los cuales, conjuntamente, deben desembocar en mayores niveles de inversión.
- Desregulación (o en su caso instauración) del mercado de tierras, con una lógica de eficiencia económica en la asignación y el manejo del recurso tierra.

Los trabajos arriba mencionados insisten de manera particular sobre los efectos perversos de la mayoría de las medidas políticas encaminadas a controlar el mercado de tierras (sea de compra-venta o de renta-aparcería): desarrollo de un mercado informal fuera de control y mayor inseguridad para los pobres (en particular los aparceros).

Es interesante observar que dentro de los argumentos de estos autores, además de la eficiencia productiva, sobresale la referencia al carácter natural del mercado de tierras, que remite al ámbito social. En esta perspectiva, el mercado de tierras, lejos de ser impuesto por lógicas neoliberales extrañas a las de las poblaciones, es, al contrario, una invención institucional de las propias poblaciones frente a las condiciones cambiantes de su entorno. En América Latina, el mercado de tierras es también visto ahora como una alternativa a las reformas agrarias clásicas para alentar el fraccionamiento de los latifundios remanentes en unidades de producción familiar que cumplan a la vez con los criterios de eficiencia y de equidad.

Sin embargo, estos trabajos se topan con muchos problemas metodológicos y en general fallan en proporcionar una verificación satisfactoria de la teoría respecto de la superioridad intrínseca de los derechos de propiedad privados y mercantiles en términos de productividad agrícola (Platteau, 1996).

Lo que acabamos de presentar es, sin embargo, la “línea dura” e incluso varios autores han ido matizando sus planteamientos.

Sin poner en tela de juicio la idea misma de un mercado de tierras, la “línea blanda” busca matizar sus virtudes, reubicándolo dentro de un ámbito institucional más amplio. Así, la idea de una evolución natural e ineludible hacia derechos de propiedad privados y transferibles puede ser contestada en pro de un mejor reconocimiento de las condiciones históricas y particularmente del legado colonial (Platteau, 1992). Algunos trabajos reconocen de esta manera la funcionalidad y la durabilidad, bajo ciertas condiciones, de instituciones locales colectivas de acceso a la tierra (Platteau, 1992; Bruce y Migot-Adholla, 1994). Muchas veces los problemas de acceso a la tecnología y al crédito constituyen el principal factor limitante a la productividad agrícola, más que el sistema de derechos de propiedad en sí (Migot-Adholla *et al.*, 1991; Place y Hazell, 1993). Además, las imperfecciones de los demás mercados (en particular los del crédito y del seguro), muchas veces inducidas por políticas sesgadas en favor de ciertas clases de productores, pueden impedir el funcionamiento eficiente del propio mercado de tierras, favoreciendo la reconcentración de tierras (Binswanger y Rosenzweig, 1986) o impidiendo la fragmentación de latifundios ineficientes (Vogelgesang, 1996; Jaramillo, 1997).

En la óptica de esta serie de trabajos, la política agraria no tiene sentido si está restringida a la sola cuestión de los derechos de propiedad y del mercado de tierras. Al contrario, tiene que formar parte de una serie de medidas más globales (incluyendo las cuestiones del crédito y del seguro agrícola). La pertinencia de los programas de titulación y mercantilización de la tierra no es de alcance universal sino que tiene que ser evaluada en cada contexto específico. Según ciertos autores, incluso, el mercado de renta-aparcería, más flexible, es visto como preferible al mercado de compra-venta, generador de desigualdad (Bell, 1990).

La reforma de 1992 en México: ilustración de un compromiso

Las principios de la reforma de 1992 (seguridad de los derechos, simbolizada por la entrega de certificados ejidales, más individualidad en la toma

de decisiones, relaciones de mercado, etc.) retoman los de la teoría de los derechos de propiedad. En este esquema, la estructura ejidal anterior a 1992 es considerada responsable del estancamiento productivo que el sector agrícola ha padecido desde la década de los sesenta por falta de seguridad jurídica.³ También hay el reconocimiento que la prohibición de mercado había conducido a transacciones disfrazadas que promovían los abusos de poder y la corrupción.

Tabla 1
Derechos de propiedad ejidales
antes y después de la reforma de 1992

Antes de 1992	Después de 1992
Derecho de acceso a la tierra para los sin tierra Mezcla de derechos individuales y colectivos	Fin de la distribución de tierras Programa de Certificación y Titulación de los Derechos Ejidales (<i>Procede</i>)
Control por medio de organizaciones (Secretaría de la Reforma Agraria, Asamblea ejidal)	Menos organización, más mercado
Ausencia del mercado (en teoría)	Posibilidad de privatización completa

Sin embargo, aunque la reforma es presentada por el Estado siguiendo la línea de la teoría evolucionista de los derechos de propiedad, se pone todo el énfasis en el tema de la seguridad de los derechos, y el tema del mercado de tierras corre una suerte curiosa. En efecto, la Ley Agraria y los discursos oficiales que la rodearon (Téllez, 1993; Warman, 1994) revelan acerca del tema del mercado de tierras propuestas más bien contradictorias: se trata así de conciliar eficiencia sin desigualdad, compactación de parcelas sin acumulación diferenciada, libertad individual y control del Estado (para “proteger al campesino”), entre otras. Estas contradicciones también aparecen en la forma como se implementó la reforma (para una presentación más completa de los principios y la realidad de la reforma de 1992, ver Bouquet, 1997).

³ Sin embargo, es preciso subrayar que ningún estudio empírico ha podido atribuir al sistema ejidal la responsabilidad de los problemas agrícolas del país, los cuales más bien se pueden imputar a políticas erróneas de precios y de crédito (Heath, 1992).

Las reformas de 1992 se tienen que entender, por lo tanto, como un compromiso entre diversas lógicas y tendencias teóricas, así como una tentativa de adaptar estos principios a la realidad y al legado histórico del país donde el mercado de tierras ejidales sigue siendo un tabú. Este concepto de compromiso se tendrá que tener en mente cuando analicemos la informalidad del mercado de tierras en Tlaxcala.

El nuevo mercado de tierras ejidales en el estado de Tlaxcala

Antes de pasar al estudio del mercado de tierras en Tlaxcala, puede ser útil recordar los señalamientos de la Ley Agraria en cuanto a compra-venta de parcelas ejidales:

- El comprador tiene que ser ejidatario o vecindado del mismo núcleo ejidal. Si no lo es, tiene que ser reconocido como nuevo posesionario mediante una votación de la Asamblea ejidal (sin características especiales de quórum).
- Los miembros del Comisariado Ejidal en turno no están autorizados a comprar tierras.
- Un ejidatario no puede tener en su posesión más de 5% de la superficie total del ejido, ni más del límite correspondiente a la pequeña propiedad.
- La transacción tiene que ser por la totalidad del certificado parcelario. No son autorizadas las subdivisiones.⁴ Sin embargo, un ejidatario pudo haber recibido varios certificados parcelarios correspondiendo a varias fracciones de tierra no contiguas. En este caso, puede vender un certificado y quedarse con los demás.
- La transacción tiene que ser notificada con 30 días de anticipación a la familia del enajenante (cónyuge e hijos mayores de 18 años),

⁴ Se tiene que aclarar que la Ley Agraria no es del todo explícita al respecto y que esta prohibición resulta más bien de una interpretación del sector agrario cuando puso en marcha el nuevo marco legal.

para que puedan gozar de su derecho del tanto (se les concede la prioridad para que compren la parcela).

- La transacción tiene que ser objeto de un contrato escrito firmado por el enajenante, el adquirente, dos testigos, y tiene que registrarse en el Registro Agrario Nacional (RAN) para que el antiguo certificado cause baja y se expida el nuevo a nombre del adquirente (Ley Agraria, arts. 23, 34, 47, 80 y Reglamento interno del Registro Agrario Nacional).

La esfera ejidal y el Procede en Tlaxcala

La esfera ejidal en Tlaxcala se caracteriza por ejidos relativamente pequeños, en los cuales prevalece el minifundio. Hay que subrayar el alto porcentaje de tierra parcelada relativamente al promedio nacional —81% contra 30% (Robles, 1996)—, siendo la tierra parcelada más susceptible de entrar en un mercado de tierras.

Tabla 2
El universo ejidal en México y en Tlaxcala

	México	Tlaxcala	
		Total	Certificado
Número de ejidos	28,000	234	227
Número de ejidatarios	3'000,000	39,500	35,500
Superficie total (ha)	103'000,000	190,000	160,000
Superficie parcelada (ha)	28'000,000	135,000	132,000
Sup. parcelada individual promedio (ha)	8.8	3.4	3.7
Número promedio de fracciones	2	-	2

Datos: INEGI, 1994, Registro Agrario Nacional y Procuraduría Agraria, Tlaxcala, Robles (1996).

Tabla 3
Los ejidos certificados en Tlaxcala

	Mínimo	Máximo	Promedio
Superficie parcelada (ha)	15	7, 185	617
Superficie de uso común (ha)	0	2, 507	134
Número de ejidatarios	15	1, 689	165
Sup. parcelada individual promedio (ha)	0.3	11.7	3.7

Datos: *Procede*, RAN, Tlaxcala.

Mercado formal de parcelas ejidales

Los análisis presentados se basan en la relación de enajenaciones de parcelas ejidales inscritas en la delegación estatal del RAN, de 1994 a finales de 1998.⁵ Las interpretaciones también integran elementos de un trabajo de campo más extenso realizado en los ejidos de Tlaxcala entre 1996 y 1998.

Datos generales

Una vez quitadas de la relación las cesiones gratuitas, el universo de las enajenaciones de parcelas ejidales presenta los siguientes rasgos (tabla 4):

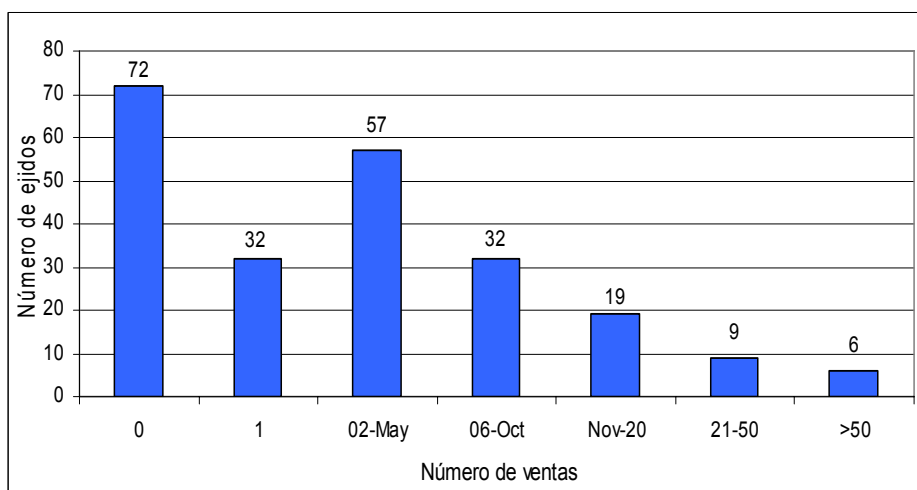
Tabla 4
Universo de enajenaciones de parcelas ejidales, 1993-1998

Número de transacciones	1,335
Superficie intercambiada (ha)	3,341
% superficie parcelada certificada intercambiada	2.5%
Número de compradores	1,065
Número de vendedores	1,243
% de ejidatarios con certificados parcelarios que vendieron	3.5%
Número de ejidatarios que vendieron todas sus tierras	532
% de ejidatarios que vendieron todas sus tierras	1.5%
% de ejidos certificados que registraron ventas	68%
% de ejidos certificados que registraron más de 10 ventas	16%

⁵ Al respecto, la autora expresa su agradecimiento al delegado estatal y al subdelegado jurídico por facilitarle la información referida.

Esta tabla hace referencia de un mercado de poca amplitud, en el que solamente 2.5% de la superficie parcelada certificada ha cambiado de manos en seis años (en comparación, en Europa, donde el mercado de tierras agrícolas es considerado poco activo, la tasa de intercambio es aproximadamente de 2% al año). Para diciembre de 1998, todavía 32% de los ejidos certificados del estado no registraban ninguna venta y solamente 16% registraban más de diez ventas (ver gráfica 1). El porcentaje de ejidatarios que vendieron (y en particular el porcentaje de ejidatarios que se quedaron sin tierras) es bastante bajo y tiende a contradecir las predicciones más pesimistas sobre la evolución de los ejidos a raíz de las reformas de 1992.

Gráfica 1
Distribución de los ejidos certificados de Tlaxcala
según el número de ventas para diciembre de 1998



La tabla 5 presenta la evolución anual del mercado de tierras. Aunque todavía reducido, el mercado de tierras está en expansión, como lo indican tanto el creciente número de contratos como el número de inscripciones realizadas por año. Este hecho se tiene que relacionar con los avances del *Procede* en el estado (está casi concluido el Programa desde el año 1996). La aparente regresión del mercado en 1998 (reducción del número de contratos efectivos aunque no del número de contratos inscritos) se tiene que considerar a

la luz del hecho de que para diciembre de 1998 todavía no se registraban todas las enajenaciones ocurridas dentro del año.

Tabla 5
Evolución de las enajenaciones 1993-1998

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Total
Número de contratos efectivos ^a	1	16	152	322	518	321	1,330
Superficie (ha)	2	34	319	845	1,346	785	3,341
Número de contratos inscritos ^a	0	0	38	184	542	571	1,335
Número de ejidos con ventas (acumulado)	1	15	66	113	143	155	155
Número de ejidos con más de 10 ventas (acumulado)	0	0	1	12	29	37	37

a: La relación del RAN hace mención de la fecha de firma del contrato (a partir de la cual se considera que el contrato es efectivo, es decir que la parcela se entrega al comprador), y también de la fecha de inscripción de la enajenación ante el RAN. El plazo de inscripción corresponde a la diferencia entre fecha de firma del contrato y fecha de inscripción.

Tipo de ventas

La relación del RAN precisa si las ventas fueron parciales o totales. Una venta total es por la totalidad de los certificados parcelarios del ejidatario, el cual queda, por ende, sin más tierra parcelada ejidal. Al contrario, cuando la venta es parcial, el ejidatario se deshace de uno o varios certificados parcelarios, pero queda en posesión de por lo menos una parcela ejidal. Recordemos que las subdivisiones (ventas por una parte de la superficie amparada por un certificado) son prohibidas dentro del mercado formal.

Tabla 6
Evolución del porcentaje de ventas totales por año, 1993-1998

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Promedio
Porcentaje de ventas totales	—	50	54	53	39	28	41

Con base en las discusiones con ejidatarios, asimilamos las ventas totales a una lógica de salida de la agricultura y las ventas parciales a una lógica de emergencia económica,⁶ pero sin deseo de salir de la actividad agrícola.

La tabla 6 parece indicar que el número de ventas totales está disminuyendo con relación a las ventas parciales. Se puede pensar que al abrirse el mercado de tierras legal, aprovecharon para vender al principio los ejidatarios que no tenían interés en la agricultura. Ahora, el mercado estaría más conformado por ventas relacionadas con emergencia económica. Esta interpretación coincide con lo dicho por los comisariados ejidales acerca de las ventas dentro de sus ejidos. Surgen dos comentarios.

El primer comentario, muy general, remite a la carencia de un sistema de seguro, tanto agrícola como de salud, que permita amparar a los ejidatarios más pobres y así evitar estas ventas por emergencia, en las que los ejidatarios se van descapitalizando, con una probabilidad casi nula de poder nuevamente comprar tierras en el futuro.

El segundo comentario tiene que ver con la adecuación de la Ley Agraria con las realidades del mercado. Si en efecto la mayoría de las ventas son por emergencia económica, los ejidatarios que nada más tienen un certificado parcelario se ven desfavorecidos porque la prohibición de fraccionar les obliga a vender la totalidad de su patrimonio. Basada en consideraciones de eficiencia (evitar un mayor fraccionamiento de la tierra ejidal), esta prohibición puede resultar adversa en términos de equidad (y también puede propiciar enajenaciones informales, como lo vamos a ver más adelante).

Compras por poseionarios y compras múltiples

Una de las preocupaciones existentes cuando se reformó el Artículo 27 y la Ley Agraria era la posibilidad de la concentración de la tierra en manos de unos cuantos, así como la pérdida de identidad de los ejidos derivada de compras por personas ajenas. Los datos del RAN permiten dar información sobre

⁶ En todo rigor, habría que descontar las ventas totales que fueron nada más por un certificado parcelario. En efecto, en este caso, dada la prohibición de fraccionar, no se puede inferir cuál fue la lógica subyacente.

estos dos temas, porque de ellos se puede inferir una relación de compradores múltiples (que compraron en más de dos ocasiones), de compradores con el estatuto de poseсионarios (o sea que no pertenecían originalmente al ejido y tuvieron que ser reconocidos en Asamblea ejidal a raíz de su compra), así como de compradores que combinan estas dos características. La tabla 7 recapitula los rasgos del mercado de tierras respecto de estas tres categorías.

Tabla 7
Compras por poseсионarios y compradores múltiples

	Número	Número de compras	Superficie comprada (ha)	Número de ejidos
Poseсионarios (1)	428 (40%)	504 (38%)	1,201 (36%)	117 (75%)
Compradores múltiples (2)	144 (14%)	414 (31%)	1,065 (32%)	64 (41%)
Poseсионarios compradores múltiples (1)x(2)	54 (5%)	132 (10%)	291 (9%)	33 (21%)
Total compradores	1,065 (100%)	1,335 (100%)	3,341 (100%)	155 (100%)

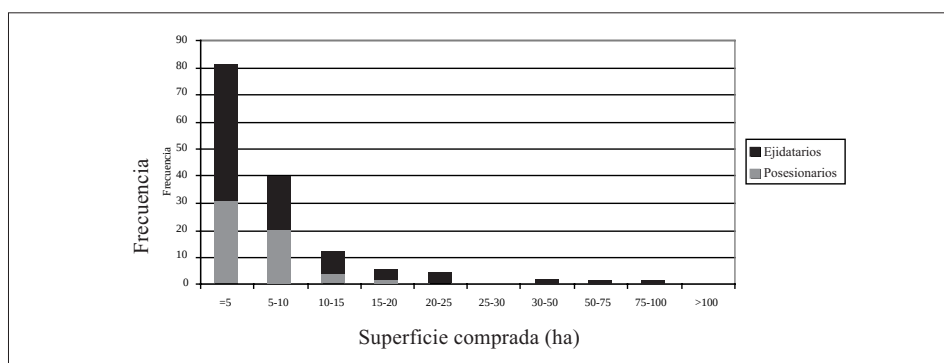
La compra por poseсионarios es a nuestro juicio un rasgo destacado del mercado de tierras ejidales en Tlaxcala. Se está dando en una mayoría de ejidos donde se dan ventas (75%). Los poseсионarios representan 40% de los compradores y compraron 36% de la superficie comprada (con un promedio de 2.8 ha cada uno). Desafortunadamente, los datos del RAN no permiten distinguir entre poseсионarios realmente ajenos a la esfera ejidal y poseсионarios relacionados con la esfera ejidal (hijos o parientes de ejidatarios). Sin embargo, la importancia cualitativa de las compras por poseсионarios, así como pláticas con autoridades ejidales, nos hace emitir la hipótesis que en la mayoría de los casos se trata de la segunda categoría de poseсионarios. En este caso, más que a una redefinición del grupo ejidal, a lo que asistiríamos es a una transferencia intergeneracional propiciada por la apertura del mercado de tierras.⁷

⁷ Esta interpretación se ve confirmada por otro trabajo en curso, todavía no publicado, en el que se integra la edad de los actores del mercado.

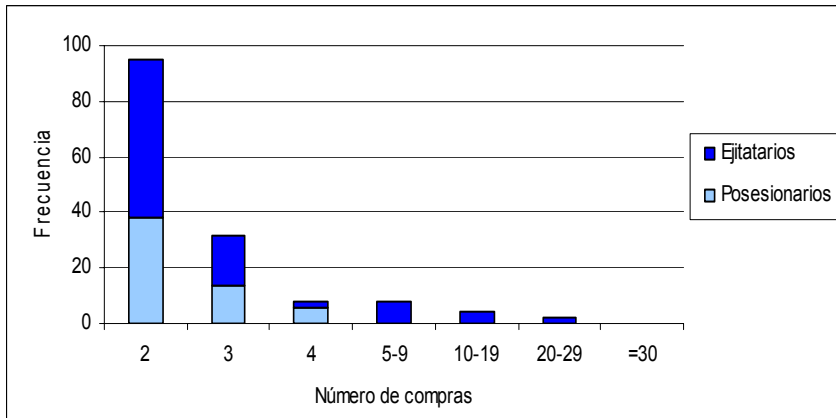
La compra por compradores múltiples es un fenómeno cuantitativamente menos importante que la compra por posesionarios. Compradores múltiples se encuentran en poco más de la mitad de los ejidos donde se dan ventas. Representan 14% de los compradores y compraron 32% de la superficie comprada (con un promedio de 7.4 ha cada uno). Las gráficas 2 y 3 presentan su distribución en cuanto al número de ventas y a la superficie comprada. Estos datos descartan por ahora la hipótesis de acaparamiento de tierras a nivel del estado. Con la excepción de cuatro ejidatarios que han comprado más de 30 ha cada uno, la mayoría de los compradores múltiples han comprado menos de diez hectáreas a la fecha.

Finalmente, los posesionarios que son a la vez compradores múltiples no son muy numerosos, lo que tiende a contradecir la predicción pesimista de que propietarios privados vecinos de los ejidos iban a desmantelarlos comprando la mayoría de sus tierras. Representan 5% de los compradores y compraron 9% de la superficie comprada, con un promedio de 5.3 ha cada uno. Las gráficas 2 y 3 también muestran que representan sólo una minoría de los compradores múltiples, y que tienden a comprar a la vez menos parcelas y menos superficie que los compradores múltiples ejidatarios.

Gráfica 2
Distribución de los compradores múltiples por superficie comprada



Gráfica 3
Distribución de los compradores múltiples por número de compras



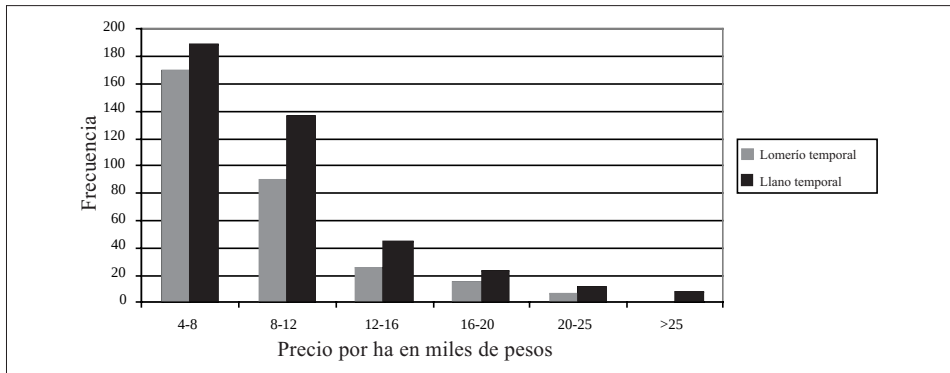
Precio de la tierra

Para tratar este tema fue preciso depurar la relación de enajenaciones, con el fin de quitar los precios que no parecían muy realistas. Con base en pláticas con ejidatarios y trabajadores del sector agrario en el estado, se quitaron entonces todos los precios por hectárea por debajo de los 4,000 pesos considerando que, en este caso, se trataba más de un regalo entre conocidos que una transacción o que se trataba de un precio ficticio.⁸ También se quitaron los precios por hectárea que rebasaban los 45,000 pesos, por considerar que en este caso lo más probable es que la tierra ya no iba a ser aprovechada como agrícola sino como urbana.

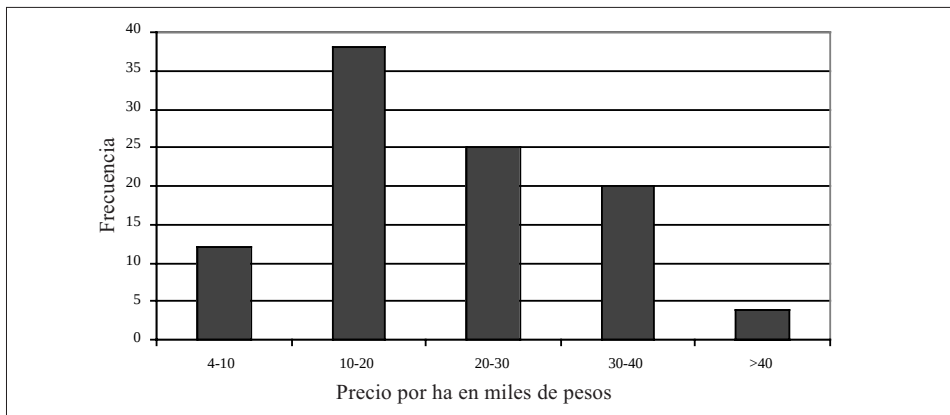
Por fin, desglosamos la lista de los precios en tres categorías según la ubicación y el tipo de tierra del ejido considerado: tierra de lomerío de temporal, tierra de llano de temporal, tierra de riego. Los resultados aparecen en las gráficas 4 y 5.

⁸ Este precio ficticio tendría que ver con el miedo a pagar impuestos sobre el valor de la transacción, aunque hasta la fecha no existe tal impuesto para tierras ejidales.

Gráfica 4
Distribución de los precios en tierras de temporal



Gráfica 5
Distribución de los precios en tierras de riego



En zonas de lomerío de temporal, el precio se concentra entre 4,000 y 8,000 pesos por hectárea. En zonas de llano de temporal, si el rango de 4,000 a 8,000 pesos por hectárea sigue siendo el mas representado, también tiene relevancia el rango 8 a 12,000 pesos por hectárea. En terrenos de riego se observa más variabilidad, pero domina el rango de 10 a 20,000 pesos por hectárea. Para cobrar más sentido, estos precios tienen que ser relacionados con las zonas agrícolas del estado (tabla 8).

Tabla 8
Zonas agrícolas y precio por hectárea

Tipo de agricultura	Zona del estado	Rango de precio por hectárea
Temporal–cebada, papa	Zona oeste	10-15,000
Temporal–maíz	Zona centro-norte-oriente	4-8,000
Riego–maíz, papa	Zona oriente	10-20,000
Riego–hortalizas	Zona sur	20-40,000

Aunque estamos frente a un mercado incipiente, hay indicios de una cierta integración regional en cuanto a precios.

Regiones agrícolas y mercado de tierras ejidales

Medimos la actividad del mercado formal de tierras a nivel de municipio, según dos indicadores: el porcentaje de superficie vendida con relación a la superficie ejidal, y el porcentaje de ventas relativamente al número de ejidatarios. Aquí teníamos la hipótesis que las zonas más dinámicas en términos de mercado de tierras también iban a ser la zonas más dinámicas en términos de producción agrícola. Identificamos tres zonas más productivas desde un punto de vista agrícola: (1) la zona cebadera occidental (municipios de Sanctorum, Calpulalpan, Nanacamilpa), donde la producción se destina a la industria de la cerveza; (2) la zona oriente dedicada a los cultivos de maíz pero también al cultivo de papa (municipios de Huamantla, Altzayanca y Cuapiaxtla); (3) la zona sur dedicada a la producción de hortalizas para los mercados urbanos de Tlaxcala y Puebla (municipios de Nativitas, Tepetitla, Tetlatlahuca, Ixtacuixtla). En cambio, las zonas marginadas del estado, dedicadas a la producción tradicional de maíz (zonas centro y norte), no deberían de aparecer como muy activas en el mercado de tierras ejidales.

La tabla 9 presenta los rangos de los municipios citados (dentro de los 36 municipios con que contaba el estado antes de la reforma municipal de 1996) en cuanto a nuestros dos criterios. Si se verifica nuestra hipótesis, deberían de aparecer dentro de los primeros rangos.

Tabla 9
Rango de los municipios con agricultura más
dinámica en cuanto a mercado de tierras

Zona	Municipio	Rango en cuanto a porcentaje de superficie ejidal vendida	Municipio	Rango en cuanto a porcentaje de ejidatarios que vendieron
Occidente	Sanctorum	2	Sanctorum	1
	Calpulalpan	3	Calpulalpan	3
	Nanacamilpa	6	Nanacamilpa	8
Oriente	Cuapiaxtla	8	Cuapiaxtla	11
	Altzayanca	10	Altzayanca	12
	Huamantla	13	Huamantla	10
Sur	Tetlatlahuca	7	Tetlatlahuca	24
	Tepetitla	14	Tepetitla	9
	Nativitas	19	Nativitas	22
	Ixtacuixtla	23	Ixtacuixtla	13

La tabla confirma sólo parcialmente nuestra hipótesis. Los municipios aparecen con un rango bastante bajo, menos en la zona sur. Esto era tanto más inesperado ya que esta zona también pertenece a la conurbación Tlaxcala-Puebla, lo que debería de activar todavía más el mercado. Una explicación probablemente radica en la importancia en esta zona de la propiedad privada mezclada con la propiedad ejidal —la mayoría de las transacciones se seguiría dando en la propiedad privada—, pero no contamos con los medios para confirmar esta interpretación. Por otro lado, los municipios de las zonas oriente y occidente no conforman un bloque de rangos contiguos, por lo que el dinamismo del mercado de tierras no se puede atribuir solamente a dinámicas agrícolas.

Participación de las mujeres en el mercado formal de tierras

A nivel estatal, las mujeres representan 20% de la población ejidal certificada. Con base en varios criterios se hizo una prueba del Khi2 para ver si el género resultaba o no indiferente en cuanto a la participación en el mercado de tierras. Los resultados se presentan en la tabla 10.

Tabla 10
Participación de las mujeres en el mercado de tierras

	Mujeres	Porcentaje del total
Número de compradores	162 (-)	15,2
Número de compradores múltiples	19 (-)	13,1
Superficie comprada	477 (-)	14,3
Número de vendedores	285 (+)	22,9
Número de vendedores múltiples	19	25,3
Número de ventas totales	145 (+)	27,1
Superficie vendida	811 (+)	24,2

A nivel de cada casilla, a<1%; a<5%

Los datos sugieren que las mujeres participan más en el mercado de tierras del lado de la venta y menos del lado de la compra. Aquí hacen falta más estudios para poder apreciar en qué medida esto se debe a un menor interés de las mujeres para la actividad agrícola o a una posición económica más débil.

Mercado informal de tierras

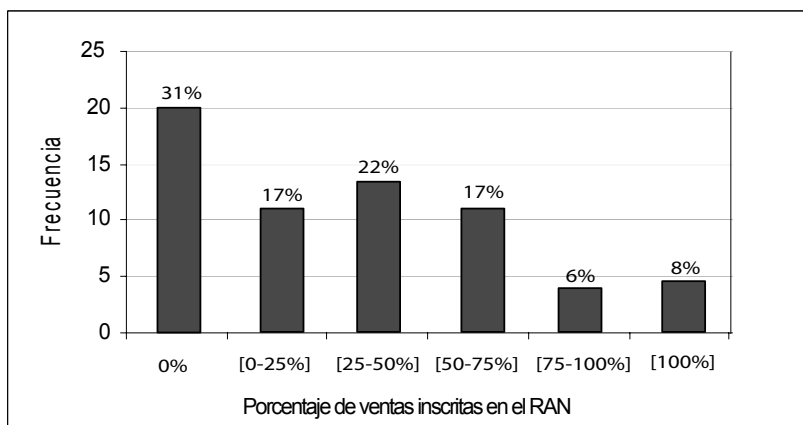
Los datos sobre el mercado informal se obtuvieron de un estudio que llevamos a cabo en 1997 con la Dirección General de Estudios y Publicaciones y la Delegación estatal de la Procuraduría Agraria en Tlaxcala. Se realizaron entrevistas con autoridades de 95 ejidos en el estado, en las cuales, entre otros, se les pidió que dieran una estimación del número de ventas que se habían dado en sus ejidos. Luego cotejamos sus estimaciones con el número de ventas registradas ante el RAN para esta fecha.

Aunque bastante burdo en su método de estimación, este estudio reveló la brecha existente entre el mercado de tierras formal (o sea, inscrito en el RAN) y el mercado informal (sea porque las transacciones no cumplen con los requisitos planteados en el artículo 80 de la Ley Agraria, sea porque los compradores no han realizado el trámite por varias razones, entre ellas la falta de información, o la complejidad del trámite). En forma general, se estimó que tan sólo la tercera parte de las ventas realizadas para otoño de 1997 se habían inscrito ante el RAN.

La gráfica 6 muestra una distribución de los ejidos de la encuesta según el grado de inscripción de sus ventas en el RAN. El 31% de los ejidos encuestados que cuentan con ventas no habían registrado ni una sola en el RAN para el otoño de 1997. Estos ejidos cuentan con un número de ventas que varía entre 1 y 21. Al otro extremo, sólo 8% de los ejidos encuestados habían inscrito todas sus ventas (todos estos ejidos cuentan con menos de 10 ventas). En forma general, 70% de los ejidos encuestados tenían para otoño de 1997 una tasa de registro de sus ventas inferior a 50 por ciento.

El estudio también arrojó una gran variación en la tasa de registro por ejido. No contamos con los datos que nos permitirían explicar tal variación, pero una hipótesis fuerte radica en el papel del Comisariado Ejidal para difundir la información y controlar la legalidad de las compra-ventas en su ejido.

Gráfica 6
Distribución de los ejidos según la tasa
de inscripción de las ventas



¿Una simple cuestión de tiempo?

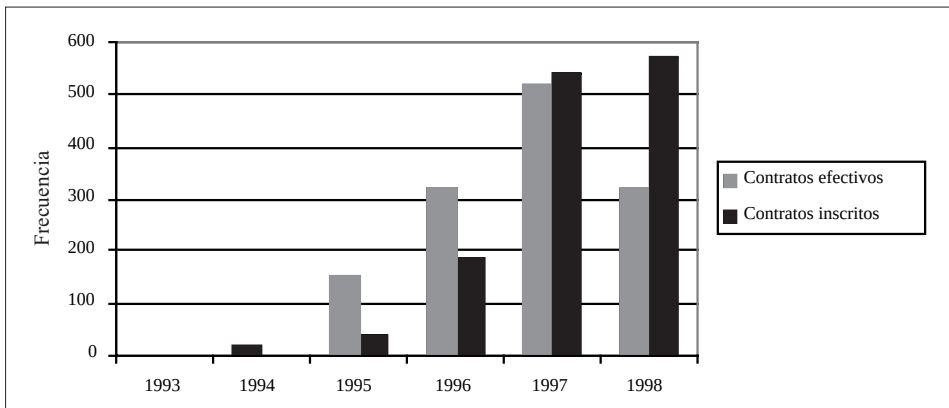
Esta informalidad podría analizarse como una manifestación de la situación de transición que se está viviendo en cuanto al mercado de tierras. La

informalidad sería nada más un indicador del tiempo necesario para que la gente se entere del trámite y lo lleve a bien, también para que la administración agraria asiente sus procedimientos después de los inevitables tanteos. Estaríamos entonces frente a una informalidad coyuntural, y el tiempo traería consigo los elementos de su resolución.

Este aspecto se ve reflejado en la relación entre contratos efectivos y contratos inscritos, tal como aparece en la gráfica 7.

Hasta 1996, el número de contratos efectivos era muy superior al número de contratos inscritos, lo que revela el atraso imputable a la situación de transición. A partir de 1997, sin embargo, el número de contratos inscritos rebasa el número de contratos efectivos, lo que indica una tendencia a la regularización de las compras.

Gráfica 7
Rezago y regularización de las ventas



Sin embargo, no podemos aseverar con seguridad que nada más es una cuestión de tiempo. En efecto, como hemos visto en el trabajo de campo, todavía quedan muchas compras sin regularizar, ya no tanto porque la gente carece de la información relevante, sino porque se le complica el trámite por varias razones (vamos a desarrollar este punto más adelante). A nuestro juicio, la no regularización de muchas compras de parcelas ejidales es el

problema más serio que se está presentando en el estado de Tlaxcala respecto del mercado de tierras, porque implica la desactualización del padrón ejidal que se acaba de elaborar, conllevando inseguridad jurídica y riesgo de conflictos posteriores.⁹

Por lo tanto consideramos que es preciso analizar la informalidad como una parte integral del mercado de tierras (y no como subproducto coyuntural), para entender su racionalidad y buscar formas adecuadas para su resolución. El problema se puede formular de la manera siguiente: ¿Cómo dar cuenta de la racionalidad de los actores del mercado de tierras que siguen en la informalidad, cuando la reforma de 1992 precisamente buscó abrir canales formales y seguros para el mercado de tierras?

Integrar la informalidad en el análisis

La historia cuenta: demanda y oferta del cambio institucional

Ausencia de demanda por parte del sector ejidal

Para empezar, vale la pena preguntarse si realmente los ejidatarios estaban formulando una demanda explícita en cuanto a nuevos derechos de propiedad y la apertura de un mercado formal de tierras.

Si se atiene al discurso gubernamental sobre la reforma (Téllez, 1993), la respuesta parece positiva: con el tiempo la población rural crece y la tierra se vuelve cada vez más escasa. Surge entonces la necesidad de derechos de propiedad más seguros, tanto para los propietarios privados (de ahí el fin de la redistribución de tierras) como para los ejidatarios (de ahí el *Procede*). El Estado responde a esta demanda con el cambio institucional correspondiente y reconoce también que la prohibición del mercado de tierras no era acatada, lo que revela una demanda por relaciones de mercado inter-individuales, traduciéndose en más inseguridad. Aquí también el Estado cumple

⁹ Aunque, como lo vamos a ver más adelante, puede haber otras fuentes de seguridad que la sola fuente formal (o sea, el respaldo de un título actualizado).

con la demanda, al abrir nuevas oportunidades para los ejidatarios (renta, compra-venta, asociaciones productivas).

Sin embargo, esta presentación un tanto simplista (ver “The naive model of property rights”, de Eggertsson, 1990) no coincide con otras fuentes que parecen indicar que la demanda más bien emanó del gobierno neoliberal del Presidente Salinas y/o de instituciones bancarias internacionales.

A nivel nacional, Carton de Grammont (1993) subraya que a partir de los años setenta, las organizaciones ejidales experimentaron un cambio en sus reivindicaciones, desde temas de reforma agraria (pero enfocados en el acceso a la tierra más que en la redefinición de los derechos ejidales), hacia cuestiones de organización de la producción, acceso al crédito y a los mercados, etc. Este diagnóstico lo confirman también de Janvry *et al.*, (1997), a partir de una encuesta nacional realizada en 1990 y 1994. Por otra parte, en un sondeo de opinión realizado en 1994, tan sólo 15% de los ejidatarios entrevistados mencionaron el acceso a un título como una ventaja del *Procede* (Covarrubias, 1996). También podemos encontrar evidencia de la ausencia de demanda explícita por parte del sector agrario en los diarios de debates de las Cámaras cuando las reformas fueron votadas. Diputados de la oposición argumentaron que el ritmo demasiado rápido de las reformas impedía una consulta formal con las organizaciones campesinas, y pidieron que se pospusiera el debate hasta la siguiente sesión parlamentaria. Sin embargo, la petición fue desechada por la mayoría priista, con el argumento de que los campesinos estaban demandando derechos de propiedad seguros sin más demora (Poder Legislativo Federal, *Diario de Debates*, 1991, 1992).

A nivel del estado de Tlaxcala, datos sobre las condiciones de implementación del *Procede* también tienden a matizar la idea de una demanda expresada por el sector ejidal. En efecto, los ejidos y los ejidatarios aparecen como actores bastante pasivos en comparación con la actitud voluntarista de la Procuraduría Agraria, y el gobierno del estado. Los incentivos de la PA son claros: aunque el *Procede* fue diseñado como un programa voluntario para los ejidos, los trabajadores de la PA eran evaluados con base en criterios de productividad, o sea el número de ejidos certificados en un año, y

la amenaza de perder su trabajo si no cumplían con sus metas anuales era percibida como real. Los incentivos del gobierno no son tan claros, pero el hecho es que contribuyeron con bastante apoyo tanto político como material (Alviso y Morales, 1996).

Todos estos elementos apuntan hacia la ausencia de una demanda explícita de cambio institucional emanando del sector ejidal. La demanda aparece más bien como una invención ex-post por parte del Estado, con el fin de justificar políticamente unas reformas que generaron mucha incertidumbre y pesimismo al principio. Hay que aclarar que esto no implica que haya un rechazo del sector ejidal frente a las reformas. De hecho, en Tlaxcala el *Procede* es generalmente considerado positivo por los ejidatarios, pero se trata de un juicio *a posteriori*. A lo que vamos es que la ausencia de demanda explícita para un mercado de tierras formal ayuda a entender por qué los ejidatarios no están usando ahora los nuevos canales oficiales. La ausencia de demanda para un mercado formal también nos permite formular la hipótesis que el sector ejidal cuenta con instituciones informales para el mercado de tierras, y que las considera lo suficientemente eficientes para no tener que acudir al mercado formal. Vamos a profundizar este tema más adelante.

Una oferta a veces ambigua

Una revisión del lado de la oferta de cambio institucional también revela rasgos que nos ayudan a entender la situación actual del mercado de tierras.

Para empezar, una lectura cuidadosa de la Ley Agraria revela ambigüedades y omisiones que llevan a la hipótesis que la aplicación a la letra de la Ley no va a ser tarea fácil (para más detalles, ver Bouquet, 1997). Más relevante todavía es la forma en que el mismo sector agrario ha estado eludiendo el tema del mercado de tierras. Se puede encontrar evidencia de ello en los discursos oficiales que rodearon la reforma (Poder Ejecutivo Federal, *Diario de Debates*, 1991, 1992; Téllez, 1993), pero también en el trabajo diario del sector agrario.

En Tlaxcala, al menos en los primeros años, las instituciones del sector agrario no llevaron a los ejidatarios una información masiva y sistemática

respecto de los nuevos requerimientos legales para el mercado de tierras y la privatización de las parcelas, en un intento para disminuir y controlar los mecanismos de mercado que se temía podían generar conflictos sociales. Hubo después unos intentos de revertir la situación, basados en esquemas de difusión centrados en la figura del Comisariado Ejidal. Estos esquemas tuvieron un impacto limitado por dos razones: los comisariados fallaron en transmitir la información hacia la base,¹⁰ y también fallaron en transmitirla a sus sucesores como comisariados, por lo que surgieron a la vez un problema de monopolización de la información y un problema de continuidad.¹¹

Las encuestas realizadas en los ejidos de Tlaxcala revelan efectivamente un grado de conocimiento muy limitado respecto de las condiciones de funcionamiento del mercado formal. El hecho de que el mercado de tierras esté rodeado de juicios de valores y de tabúes también llevó, sobre todo al principio, a que muchos ejidatarios no pidieran información y realizaran sus transacciones en la casi-clandestinidad. De esta forma, los ejidatarios se van haciendo de un paquete informacional en forma individual, a partir de rumores y discusiones informales, lo que puede resultar en interpretaciones a veces muy poco realistas. Por ejemplo, todavía en 1998 ejidatarios me explicaban que bastaba con que el vendedor entregara su certificado endosado al comprador para hacer válida la enajenación.

Por otra parte, el RAN emitió circulares tendientes a proteger a los vendedores de prácticas fraudulentas por parte de compradores poco escrupulosos (por ejemplo, se nos mencionó la práctica que consiste en hacer firmar un contrato en blanco a un ejidatario viejo y/o analfabeta). Concretamente, estas circulares se traducen en el entorpecimiento del trámite para el comprador que quiere inscribir la transacción.

¹⁰ Esto no se tiene que entender solamente como una estrategia de los comisariados para controlar información potencialmente valiosa, sino también como una merma generalizada de su reconocimiento como figura central del ejido por parte de los mismos ejidatarios, los cuales tampoco acuden a solicitar información.

¹¹ Este diagnóstico también se hizo a nivel estatal en Tlaxcala, por lo que a principios de 1999 se nos comentó de un nuevo programa de información de largo alcance, por medio de mensajes radiofónicos, pero no tenemos más información al respecto.

Finalmente, hay que mencionar la presencia insuficiente de la Procuraduría Agraria en el campo. En teoría, sus visitantes agrarios son los encargados de la orientación a los ejidatarios y del seguimiento de los expedientes de compra-venta, incluyendo la inscripción ante el RAN. En la práctica, el número de los visitantes agrarios es demasiado reducido como para realizar un verdadero trabajo de proximidad. Además, la prioridad de su acción de terreno es concedida a la resolución de los conflictos surgidos a raíz del *Procede*, y sobre todo a la subsanación de los numerosos errores generados por éste (datos erróneos en los certificados, certificados extraviados, etcétera). En estas condiciones, los expedientes de compra-venta quedan detenidos.¹²

En resumen, con una difusión muy imperfecta de la información relevante, con trámites entorpecidos y con un seguimiento insuficiente, las condiciones de funcionamiento de la administración agraria (o sea del sector formal) contribuyen a explicar la amplitud del mercado informal.

A continuación, vamos a adoptar el punto de vista del comprador de parcela ejidal para realizar una evaluación comparativa del mercado formal e informal. Desde un punto de vista teórico, el mercado formal le gana al mercado informal: garantiza la seguridad de la transferencia y el acceso al crédito para el comprador. ¿Cómo explicar entonces la importancia del mercado informal? En una primera etapa, vamos a relativizar la noción de inseguridad tradicionalmente asociada al mercado informal. El hecho mismo que exista el mercado informal indica por lo menos un grado mínimo de seguridad en las compras informales, apoyado en reglas locales, y no legales. Ahora bien, del diferencial de seguridad entre mercado formal y mercado informal depende la permanencia o la progresiva contracción del mercado informal. En una segunda etapa, vamos a mostrar que la decisión de entrar en el mercado formal entraña costos de transacción, para ventajas finalmente reducidas. En una tercera etapa, vamos a combinar estos elementos para elaborar un modelo cualitativo de la toma de decisión del comprador.

¹² En uno de los dos ejidos donde realizamos estudios de caso más a fondo, todos los compradores nos mencionaron este problema. De hecho, de las 20 enajenaciones que tuvieron lugar en este ejido, ninguna se ha inscrito hasta la fecha.

¿Qué nivel de seguridad para el mercado informal?

La existencia misma de un mercado informal sugiere que el nivel de inseguridad no es tan elevado como se podría pensar. Una explicación posible radica en la capacidad de los ejidos en construir reglas locales en relativa independencia de las reglas legales y de disponer, por lo tanto, de sus propios instrumentos de seguridad.

Las reglas del mercado informal

Las reglas del mercado informal a nivel ejidal remontan al periodo anterior a las reformas. Aunque el viejo marco legal prohibía toda relación de mercado en torno a la tierra, es bien sabido que se daban intercambios regulados en cierto grado por el grupo ejidal mediante mecanismos específicos. Por ejemplo, las compras podían ser anunciadas y avaladas en Asamblea, y luego disfrazadas de cesión o de privación de derechos para reconocer oficialmente al nuevo poseedor (para un estudio de caso que lo ejemplifica en el estado de Tlaxcala, ver Bouquet y Colin, 1996).

Las nuevas reglas no sustituyen a las viejas, sino que se les sobreponen. Ahora, los ejidatarios pueden referirse a varios marcos de reglas, pueden jugar en diversos registros que remiten básicamente a dos disyuntivas: propiedad ejidal/propiedad privada, reglas internas de los ejidos/marco legal-administrativo.

Por ejemplo, los ejidatarios se refieren con frecuencia a los usos y costumbres de su ejido, y en particular a la costumbre de cumplir con un contrato a la palabra, basada en relaciones de confianza mutua (aunque, como lo vamos a ver más adelante, esto no proporciona una garantía de 100%). La regla más común que hemos visto en los ejidos consiste en que el comprador de la parcela se quede con el certificado parcelario a nombre del vendedor. Esta falta de actualización del nombre no es específica de las compras ejidales: la hemos observado en casos de compra de propiedad privada y también en caso de herencias. El hecho de que el certificado o título no lleve el nombre correcto no es visto como un problema, siendo más relevante quién está en su posesión.

El contrato escrito (aunque muchas veces sin testigos) es también una práctica local que provee a los actores con un sentimiento de seguridad respecto de sus transacciones. A raíz del *Procede* y la expedición de los certificados parcelarios, que muchos ejidatarios consideran como un título de propiedad, se ha visto en varias ocasiones que las partes acudan con un notario público a que certifique dicho contrato. Aquí tenemos un ejemplo de intromisión de la esfera de la propiedad privada en la propiedad ejidal, en la que supuestamente los notarios públicos no tienen ninguna competencia.

Finalmente hay que subrayar que la institución del Comisariado Ejidal parece haber salido muy debilitada de las recientes reformas. Antes de las reformas, era una figura central en el control del mercado de tierras. Ahora, muchas veces, la gente pasa por encima de esta figura, y acude a ella más bien en casos de conflictos ya declarados, como lo vamos a ver más adelante.¹³

Esto se relaciona también con la cuestión del libro de registro y del reglamento interno, que tienen un estatuto peculiar, porque son propios de los ejidos pero impuestos por la administración central. Representan de cierta forma un puente entre las esferas institucionales ejidal y gubernamental. Según la Ley Agraria, deberían de representar instrumentos claves para regular entre otras cosas los intercambios de tierras dentro del ejido. En abstracto uno se podría preguntar si estos instrumentos apuntarían hacia la formalización (y homogeneización) del mercado de tierras, o al contrario, fomentaría la elaboración de reglas propias (y posiblemente informales desde el punto de vista del RAN) a cada ejido. En realidad, hasta la fecha no han tenido tanto impacto sobre el funcionamiento del mercado de tierras. La mayoría de los reglamentos internos que hemos podido revisar en Tlaxcala fueron vaciados de su sentido original y no son más que una copia de la Ley Agraria que deja de lado los usos y costumbres de los ejidos (lo que no quiere decir que ya no tienen vigencia). Respecto del libro de registro, donde el Comisariado Ejidal tiene que asentar todos los movimientos de tierra, además de que no se ha entregado todavía a todos los ejidos, muchos comisariados no le ven el interés y no ponen mucho empeño en mantenerlo

¹³ En algunos casos, sin embargo, el Comisariado Ejidal parece haber conservado un cierto grado de legitimidad y por ende un cierto nivel de control sobre las enajenaciones. Esto parece estar relacionado con una tasa de inscripción de las ventas en estos ejidos superior al promedio.

actualizado (sin hablar de todos los cambios de los que se enteran sólo extra-oficialmente).

La cuestión del conflicto

A continuación, vamos a “operacionalizar” el concepto de inseguridad, relacionándolo con los conflictos generados por las enajenaciones informales, y ver cómo los diversos registros institucionales (en este caso el ejido y la administración agraria) pueden influir en estos conflictos.

Se identificaron dos tipos de conflictos en relación con las enajenaciones informales: (1) conflicto provocado por el ejido (o por un grupo de ejidatarios) para marcar su rechazo de la transacción, cuando el comprador es ajeno al ejido (no se ha observado el caso cuando el comprador es miembro del ejido); (2) conflicto provocado por el vendedor (o su familia) que se arrepiente e impugna la venta. En los dos casos, la capacidad del comprador de disponer pacíficamente del usufructo de la parcela se ve amenazada.

El ejido, en tanto que institución, puede intervenir en los conflictos a la vez como elemento disparador (primer caso) y como agente de conciliación (segundo caso). La administración agraria solamente puede intervenir como agente de conciliación. No está facultada para promover la anulación de enajenaciones ilegales en cuanto a su marco de referencia.

El riesgo de conflicto (y por ende el nivel de inseguridad) es particularmente elevado para un comprador exterior al ejido. Independientemente de que puede tener que enfrentarse a la oposición del grupo ejidal (que se podrá traducir en la invasión de su parcela, en el robo de su cosecha, o por una negación de agua si la parcela tiene riego), no puede contar con su apoyo en caso de impugnación por parte del vendedor quien sí es parte del grupo. Si se lleva el conflicto ante la Asamblea o el Comisariado Ejidal es, en efecto, poco probable que los ejidatarios tomen la defensa de un extraño en contra de uno de los suyos.

Por lo tanto, resulta imprescindible para los compradores exteriores conseguir un mínimo de garantías dentro de la esfera ejidal (con el comisariado,

con los vecinos de la parcela, en su caso, con el grupo de riego), antes de cerrar el trato. Todos los compradores exteriores informales con los que hemos hablado también se ampararon con un contrato escrito, firmado con dos testigos. En otros términos, si bien la transacción no es formal desde el punto de vista de la administración agraria, integra cierto grado de formalismo en otros registros.

Si el comprador es miembro del ejido, el riesgo de impugnación por parte del ejido en sí es muy débil (de hecho, tal situación no ha sido observada). El riesgo de que el vendedor se arrepienta no es, sin embargo, necesariamente menor que para un comprador exterior. En efecto, la idea comúnmente admitida de relaciones de confianza mutua y de respeto de la palabra en pequeños grupos comunitarios (OSTROM, 1990) tiene que usarse con mucha cautela en el contexto ejidal mexicano donde prevalece muchas veces el faccionismo. De hecho, nos parece que el riesgo de impugnación por parte del vendedor más bien se relaciona con la identidad y la calidad del comprador. Si éste es uno “fuerte”, así sea exterior, el riesgo se verá probablemente reducido. Si es “débil”, así sea ejidatario, el riesgo será más elevado.

Si un conflicto de este tipo es llevado ante la Asamblea o el Comisariado Ejidal, el hecho de que la transacción haya sido formalizada dentro de la esfera ejidal juega en favor del comprador. En cambio, evidencias orales pueden no ser tomadas en cuenta, y el comprador puede perder la parcela, aunque el ejido en su conjunto sabe perfectamente que la transacción sí tuvo lugar.¹⁴

¹⁴ Podemos mencionar aquí la importancia de los juicios de valores que rodean las transacciones de tierra. Así, el vendedor será en general puesto en la categoría de las “víctimas” y el comprador en la categoría de los “aprovechados”. De la misma manera, un contrato de renta-aparcería es una buena cosa, un contrato de compra-venta una mala cosa. Un ejidatario me contó la historia de su vecino que había comprado una parcela hace 20 años, a cambio de un caballo. No se había hecho un contrato escrito, pero todo el ejido estaba enterado. Al llegar el *Procede*, el hijo de vendedor hizo valer la ausencia de contrato para reivindicar la parcela. El asunto se presentó en Asamblea, pero nadie tomó la defensa del comprador el cual, sin embargo, podía comprobar haber cultivado la parcela durante 20 años. Frente a mi incredulidad, el ejidatario me explicó que el comprador también había salido ganando y me pidió hacer el cálculo siguiente: ¿cuántos caballos había podido comprar con los ingresos de la parcela durante 20 años?

En consecuencia, cualquiera que sea la calidad del comprador, se requiere de un mínimo de formalismo (relativo a la esfera ejidal) para asegurar un mínimo de seguridad.

Dicho esto, las partes no necesariamente acuden a la esfera ejidal en caso de conflicto. Aunque el Comisariado o la Asamblea rinda sus conclusiones, una u otra de las partes las puede recusar. Llevar el conflicto ante la administración representa entonces una alternativa, aunque paradójica en la medida en que había sido descartada en el momento de la enajenación. Por otro lado, el ejido mismo, representado por el Comisariado Ejidal, puede promover un juicio de anulación de una venta ilegal.

La ventaja de la administración agraria, en tanto fuente de información, radica en la existencia de archivos escritos para cada expediente, a la diferencia de los conflictos zanjados en la esfera ejidal, para los cuales el investigador tiene que atenerse a los relatos (a veces incompletos, a veces contradictorios) de los ejidatarios.

En septiembre de 1997 procedimos a la revisión de 113 expedientes en el Tribunal Unitario Agrario de Tlaxcala. De éstos solamente 19 (o sea 17%) tenían alguna relación con ventas. Todos estos casos tenían que ver con ventas informales, lo que tiende a confirmar la idea de que el mercado formal es más seguro. En todo caso, 19 juicios no deja de ser una cifra muy baja, lo que también puede llevar a la conclusión de que las instituciones del mercado informal son bastante eficientes para garantizar un nivel mínimo de seguridad para el comprador.¹⁵ También es interesante subrayar que ninguno de los 19 casos tenía que ver con un comprador exterior, a pesar de la inseguridad aparentemente más elevada para esta categoría. Este resultado tiende a confirmar la idea de que los compradores exteriores toman más precauciones respecto del riesgo de conflicto, aunque no siempre entran en el mercado formal.¹⁶

¹⁵ Ahora bien, lo más seguro es que la mayoría de los conflictos relacionados con ventas informales se van a solucionar también por vías informales, por lo que los datos del Tribunal Unitario Agrario representarían sólo la parte emergente del iceberg. Pero carecemos de datos para documentarlo.

¹⁶ De hecho, nuestra intuición es que la tasa de compradores informales es mucho más baja entre los compradores exteriores que entre los compradores ejidatarios, por lo mismo del diferencial de riesgos. Sin embargo, no tenemos la posibilidad de verificar esta intuición.

En la mayoría de los casos la venta es impugnada por el vendedor, o por hijos del vendedor, bajo el argumento de que el contrato era en realidad uno de renta o aparcería, y no de compra-venta. Es interesante hacer resaltar que frente a la informalidad de la transacción en cuanto a su esfera de referencia (el marco legal), la administración agraria tiene que reconocer como pruebas elementos que emanan de otros registros de formalidad: contratos privados (si son notariados, mejor), testimonios orales del Comisariado Ejidal o de ejidatarios. El fallo es variable según los casos, pero si el comprador puede enseñar un contrato escrito firmado por el vendedor, en general se queda con la parcela.¹⁷

El costo del mercado formal

La entrada en el mercado formal no es gratuita. Los derechos de inscripción de la transacción en el RAN representan el costo más inmediato, pero no necesariamente el que más peso tiene en el proceso de toma de decisión por parte de los compradores. En 1998, eran de 100 pesos por certificado parcelario intercambiado, independientemente de su superficie. Esto hace más interesante comprar parcelas grandes, pero el importe no deja de ser módico (y de 5 a 10 veces menor al importe correspondiente a los gastos de un notario público en caso de enajenación de una parcela en propiedad privada).

Paralelamente a los derechos de inscripción, juntar el expediente en sí es lo que puede representar costos elevados y variables según la situación de los actores.

El expediente de una compra incluye el contrato escrito, firmado por el vendedor, el comprador y dos testigos, la notificación del derecho del tanto, la fotocopia de las identificaciones del comprador, el vendedor, de su cónyuge y sus hijos mayores, así como de los testigos, y, en caso de ser el comprador exterior, el acta de Asamblea que lo acepta como nuevo posesionario. *Ceteris paribus*, el costo de juntar el expediente resulta más alto para un comprador exterior. Dependiendo de cada caso particular, puede resultar

¹⁷ Lo que no significa que en la práctica se pueda quedar con la parcela, si la decisión de justicia no es legitimada a nivel del ejido y siguen los hostigamientos. En este caso, aunque le haya sido favorable el fallo, puede ser la propia decisión del comprador devolver la parcela para evitar más problemas.

más o menos complicado convocar a la Asamblea y conseguir un voto favorable a la aceptación. La situación más sencilla es la de los hijos de ejidatarios o avecindados, para los cuales la aceptación es casi automática.¹⁸ Para los compradores verdaderamente ajenos a la esfera ejidal, la situación puede ser más complicada. En algunos ejidos se pide una cooperación —entre 2,000 y 4,000 pesos— como condición previa a la aceptación de un comprador exterior. En otros casos, el Comisariado Ejidal puede manifestar su rechazo negándose a convocar la Asamblea, lo que puede suspender todo el procedimiento.¹⁹

Se nos han señalado procedimientos paralelos que pueden representar un ahorro para los compradores exteriores. El primero consiste en conseguir un certificado de avecindado (para eximirse de la Asamblea de aceptación), pasando por un representante ejidal (pero sin convocar a la Asamblea) o hasta municipal (o sea independientemente de la estructura ejidal). Este certificado fue aceptado durante dos años por el RAN, hasta que varias quejas lo hicieron rechazarlo a partir de 1996. El segundo procedimiento consiste en simular un acta de Asamblea juntando un número suficiente de firmas de ejidatarios favorables, pero sin pasar por la convocatoria oficial de la Asamblea ejidal, que toma más tiempo, y hace correr el riesgo de que un grupo de ejidatarios se oponga tajantemente a la aceptación.

El costo de elaboración del contrato escrito y de la notificación del derecho del tanto es en principio bajo, toda vez que se dispone de la información necesaria (y en particular de los formatos correspondientes). Sin embargo, este costo puede variar considerablemente en función del tiempo transcurrido entre la enajenación y la decisión del comprador de regularizar su compra. Entre más tiempo, más riesgo que el vendedor (o miembros de su familia) se haya arrepentido. Se pudo observar varios casos en los que el vendedor le pidió más dinero al comprador a cambio de su firma, o hasta se negó rotundamente a hacerlo.

¹⁸ Los ejidatarios que interrogamos al respecto consideran que este requerimiento, incluso, es superfluo para este tipo de compradores que de todas formas son considerados parte integrante del grupo ejidal.

¹⁹ Esta actitud es un abuso de poder en la medida en que solamente la Asamblea tiene poder de decisión, pero se ha observado en por lo menos dos ejidos.

Finalmente, el RAN pide que el comprador traiga a la delegación estatal al vendedor, su cónyuge y sus hijos mayores, para que puedan ratificar una vez más su intención de vender. Este requisito conlleva costos variables según la distancia entre el ejido y la ciudad de Tlaxcala, la disponibilidad tanto del vendedor como del comprador, así como el riesgo de que no los puedan atender el mismo día y tengan que regresar otro día.

En conclusión, los costos de entrada en el mercado formal pueden resultar bastante altos, pero tienden a bajar si el comprador tiene toda la información relevante, cuenta con los formatos necesarios, y realiza la inscripción al mismo tiempo que la compra. Típicamente, para un individuo estos costos son más elevados en una primera compra, pero bajan en las compras siguientes, cuando el proceso de aprendizaje de las nuevas reglas relega la inscripción al estatuto de rutina. El costo de entrada en el mercado formal tiende así a ser más bajo para compradores múltiples que para compradores ocasionales. Puede resultar prohibitivo para un comprador exterior que se enfrenta a una oposición fuerte del ejido, o para un comprador que ha dejado pasar mucho tiempo (estamos hablando de meses, hasta años) entre la compra y la decisión de legalizarla.

Por otro lado, resulta casi imposible regularizar una compra por fracción de certificado parcelario (aunque muchas de éstas se hicieron de buena fe, en desconocimiento de la prohibición), por lo que los costos pueden considerarse infinitos en este caso.²⁰

¿Cuáles son las ventajas asociadas con este costo de entrada en el mercado formal? Debido al grave deterioro del sistema de crédito agrícola, el hecho de disponer de un certificado parcelario actualizado, a su nombre, no garantiza un acceso más fácil al crédito. De hecho, la mayoría de los ejidata-

²⁰ Tenemos un caso en el que el comprador promovió (y ganó) un juicio en contra del RAN que se negaba a inscribir su compra fraccionaria. El Tribunal Unitario Agrario declaró la compra válida y emitió una sentencia ejecutoria, por lo que el RAN tuvo que expedir dos certificados a partir de uno solo. Este ejemplo de discrepancia entre dos instituciones gubernamentales acerca de la interpretación del mismo marco legal no deja de ser interesante, pero parece que más tarde se llegó a un acuerdo interinstitucional para armonizar sus acciones; ahora el TUA también tiene que rechazar la validez de una venta por fracción de certificado.

rios procuran no entrar en el endeudamiento, por miedo a los embargos. Actualmente, la única ventaja de contar con un certificado actualizado es la posibilidad de cobrar el Procampo (en 1998, el subsidio ascendía a 620 pesos por hectárea). Sin embargo, los empleados del Procampo piden los certificados actualizados desde 1997 solamente, por lo que este incentivo es bastante reciente. Por otro lado, es posible evadir este nuevo requisito entregando un seudocontrato de renta cada año (pero es preciso contar con la colaboración del vendedor, quien tiene que firmar como seudoarrendador y puede negarse a hacerlo).

Un modelo de decisión: información, riesgo y costos de transacción

El modelo de decisión que se presenta en la tabla 11 considera solamente el punto de vista del comprador. Se considera, en efecto, que lo único que le importa al vendedor es cobrar el dinero de la venta.²¹ El modelo también supone que el comprador dispone de la información requerida. En efecto, no va a sopesar la alternativa si ignora hasta la existencia del trámite de inscripción. Sin embargo, como lo acabamos de ver, su compra pudo haberse hecho con anterioridad, en un momento en que no disponía de toda la información.

Es importante subrayar que todos los costos no tienen el mismo estatuto lógico cuando entran en el cálculo de los individuos. Hay que distinguir entre costos directos (que entrañan gastos), costos de oportunidad (como por ejemplo la pérdida del Procampo) y costos probabilísticos (riesgo de conflicto). Estos distintos tipos de costos están sujetos a una valoración distinta por un mismo individuo, y un mismo tipo de costo puede integrarse en forma distinta por distintos individuos, dependiendo de su situación, de su actitud frente al riesgo, y de su preferencia por el presente. Además, si algunos costos son obligatorios (señalados como “obl” en la tabla) otros son opcionales (“opc”), y dependen también de la situación y de la percep-

²¹ Si hubiera una diferencia de precio según la formalidad o informalidad de la transacción, el vendedor podría tener un incentivo a la formalidad, por el precio más elevado. Pero no tenemos indicio de tal situación (que supone un alto nivel de información tanto por parte del vendedor como del comprador). La fijación del precio parece obedecer a otros criterios.

ción de los individuos. Finalmente, hasta los costos obligatorios y directos pueden variar de individuo a individuo, como lo ilustran los costos para juntar el expediente del RAN.

En cuanto a los beneficios, también pueden sujetarse a valoraciones distintas. La seguridad jurídica puede valorarse menos que el usufructo de la parcela como lo ilustra esta declaración que nos hicieron varios ejidatarios: “con que me dejen sembrar la parcela varios años y así pueda yo recuperar mi inversión, ya la hice”. Los ejidatarios también pueden experimentar un sentimiento de seguridad suficiente con las normas de funcionamiento tradicionales dentro de sus ejidos. Sin embargo, pensamos que el determinante más fuerte en nuestro modelo son los costos.

De acuerdo con la información presentada en la tabla 11, la condición para un mercado formal se puede formular de la manera siguiente: $B_f - C_f > B_{inf} - C_{inf}$.

En el mercado formal, los beneficios son más importantes pero también los costos de transacción. Los individuos que cuentan con toda la información relevante van a entrar en el mercado formal únicamente si la diferencia que ellos establecen entre beneficios y costos relacionados con el mercado formal supera la diferencia entre beneficios y costos relacionados con el mercado informal.

Tabla 11
Costos y beneficios de los mercados formal e informal

	Costos (C)		Beneficios (B)
	Costos de transacción	Costos de pérdida de seguridad jurídica	
Informal (inf)	Notario público (opc) Acuerdo con comisariado o grupo de riego (opc) Seudo contrato de arrendamiento (opc)	Procampo (opc) Riesgo de conflictos (opc)	Usufructo de la parcela

Tabla 11 (continuación)
Costos y beneficios de los mercados formal e informal

	Costos (C)		Beneficios (B)
Formal (f)	Juntar el expediente RAN (obl) Viaje al RAN Tlaxcala con el vendedor (obl) Cuotas del RAN (obl)		Usufructo de la parcela Seguridad jurídica Procampo*

* Hay que subrayar una vez más la casi ausencia de un mercado de crédito formal, cuando éste debería de ser el mayor incentivo para la formalización.

Debido a la estructura peculiar de los costos asociados con los mercados formal e informal, es imposible realizar un análisis de la toma de decisión anónima y fuera del contexto de la enajenación. El modelo que proponemos no es por lo tanto un modelo predictivo. Representa más modestamente una herramienta de análisis para cada situación particular. Sin embargo, tiene como mérito hacer resaltar la racionalidad de la elección del mercado informal por parte de un individuo que cuenta con toda la información relevante, si considera que los costos de la formalización no son compensados por los beneficios que ésta trae.

Conclusiones

El primer rasgo del mercado de tierras ejidales en el estado de Tlaxcala es que sigue siendo poco desarrollado a cinco años de haberse implementado las reformas de 1992 en el estado. El hecho de que Tlaxcala se caracterice por su débil productividad agrícola a nivel nacional podría ser una explicación, que podría confirmarse por el hecho de que las zonas más productivas del estado cuentan con un mercado de tierras relativamente más dinámico. Pero aquí sería preciso contar con trabajos equivalentes sobre otros estados de la República Mexicana, para poder adoptar una perspectiva comparativa enriquecedora.

A la fecha el acaparamiento de tierras ejidales no llega a proporciones preocupantes. La compra por posesionarios es cuantitativamente más importante, pero la información disponible no permite determinar si se trata de posesionarios originarios del ejido o gente realmente ajena al ámbito ejidal.

Probablemente el problema más apremiante para la administración agraria respecto del mercado de tierras ejidales actual es el alto grado de informalidad que sigue prevaleciendo. Hemos visto cómo, dentro de los ejidos, instituciones específicas permiten al mercado informal funcionar, mal que bien. Sin embargo, desde el punto de vista del gobierno, la informalidad no sólo hipoteca los importantes esfuerzos de actualización del padrón ejidal llevados a cabo con el *Procede*, sino que representa una amenaza sobre la seguridad de la tenencia de la tierra, con la posibilidad de numerosos conflictos pendientes, que resultarían difíciles de resolver por su misma informalidad.

La palabra que mejor resume la situación actual es la palabra transición. No basta con decretar la apertura de un mercado de tierras para que se dé esta nueva situación de un golpe de vara mágica. Para que funcione un mercado de tierras, que se trata de crear o favorecer, tiene que estar respaldado por instituciones adecuadas. La situación actual se caracteriza por un traslape de instituciones o reglas: reglas anteriores a 1992 y reglas posteriores a 1992, reglas originadas en la administración agraria, en los ejidos y, finalmente, entre los ejidatarios. El papel de la administración agraria en este caso sería de favorecer a las reglas de todo origen (hasta las que emanen de la esfera ejidal) que apunten hacia el desarrollo de la formalidad. En este contexto, la agilización de los trámites administrativos y la difusión más generalizada de la información dentro de los ejidos aparecen como prioridades.

Bibliografía

- Alviso, E. y L. Morales, "Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (*Procede*): una experiencia", en *Estudios Agrarios*, núm. 4, p. 140-152, 1996.
- Bell, C., "Reforming property rights in land and tenancy", en *The World Bank research observer*, núm. 5 (2), pp. 143-166, 1990.
- Binswanger, H., Deininger, K., y Feder, G., "Agricultural land relations in the developing world", en *American journal of agricultural economics*, núm. 75 (diciembre), pp. 1,242-1,248, 1993.
- y Rosenzweig, M., "Behavioral and material determinants of production relations in agriculture", en *Journal of development studies*, núm. 22 (3), pp. 503-539, 1986.
- Boserup, E., "Conditions of agricultural growth: the economics of agrarian change under population pressure", en Aldine, Nueva York, 1965.
- Bouquet, E., y J.-P. Colin, "From legal norms to local land regulation. A case study from Mexico", en *The Role of Law in Natural Resource Management* (J. Spiertz y M. Wiber, eds.), VUGA, La Hague, pp. 101-119, 1996.
- , Interacción de los niveles globales y locales en relación con el manejo de la tierra agrícola: el caso del estado de Tlaxcala (México), presentación en el XX Latin American Studies Association Congress, Guadalajara, México, 7-9 de abril de 1997.
- Bruce, J., y Migot-Adholla, S. (eds.), *Searching for Land Tenure Security in Africa*, Kendall/Hunt publishing company, 1994.
- Carton de Grammont, H., "El fin de la ideología agrarista y la creación de un nuevo estado", en *Implicaciones de las reformas al Artículo 27 constitucional y la nueva ley agraria* (G. Rivera, ed.), Universidad Autónoma de México, Toluca, pp. 30-35, 1993.
- Covarrubias Patiño, D., "An opinion survey in the countryside-1994", en *Reforming Mexico's Agrarian Reform* (L. Randall, ed.), Sharpe, Armonk, Nueva York, pp. 107-116, 1996.
- De Janvry, A., Gordillo, G., y Sadoulet, E., *Mexico's second agrarian reform*, Center for U.S.-Mexican studies, Universidad de California, San Diego, 1997.
- Demsetz, H., "Toward a theory of property rights", en *American Economic Review*, núm. 57, pp. 347-359, 1967.
- Eggertsson, T., *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- Feder, G., y Noronha, R., "Land rights systems and agricultural development in sub-saharan Africa", en *The World Bank research observer* 2, núm. 2, pp. 143-169, 1987.
- y Onchan, T., "Land ownership security and farm investment in Thailand", en *American journal of agricultural economics*, núm. 69 (mayo), pp. 311-320, 1987.
- Hayes, J., Roth, M., y Zepeda, L., "Tenure security, investment and productivity in Gambian agriculture: a generalized probit analysis", en *American Journal of Agricultural Economics*, núm. 79 (mayo), pp. 369-382, 1997.

- Heath, J. R., "Evaluating the impact of Mexico's land reform on agricultural productivity", en *World development*, núm. 20 (5), pp. 695-711, 1992.
- Jaramillo, C. F., El mercado de tierras en América Latina: hacia una nueva estrategia, presentación en el Seminario-taller "Mercados de tierras efectivos en América Latina: Hacia una nueva estrategia" (BID y IFPRI), Washington D.C., 7 de junio de 1997.
- Migot-Adholla, S., Hazell, P., Blarel, B., y Place, F., "Indigenous land right systems in Sub-Saharan Africa: a constraint on productivity?", en *The World Bank Economic Journal* 5, núm. 1, pp. 155-175, 1991.
- Place, F., y Hazell, P., "Productivity effects of indigenous land tenure systems in Sub-Saharan Africa", en *American journal of agricultural economics*, núm. 75 (february), pp. 10-19, 1993.
- Platteau, J.-P., "Land reform and structural adjustment in sub-Saharan Africa-Controversies and guidelines", FAO-Economic and social development paper, núm. 107, Roma, 1992.
- , "The evolutionary theory of land rights as applied to sub-saharan Africa: a critical assessment", en *Development and Change*, núm. 27, pp. 29-86, 1996.
- Poder Legislativo Federal, *Diario de debates*, "Diario de los debates de las reformas al Artículo 27 y la ley agraria", Cámaras de Diputados y Senadores, 1991, 1992.
- Robles, Héctor, "Tipología de los sujetos agrarios *Procede*", en *Estudios agrarios*, núm. 4, pp. 11-39, 1996.
- Téllez, L., *Nueva legislación de tierras, bosques y aguas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Vogelgesang, F., "Los derechos de propiedad y el mercado de la tierra rural en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, núm. 58, pp. 95-114, 1996.
- Warman, A., "La reforma al Artículo 27 constitucional", en *La Jornada*, 8 de abril de 1994, México.