

Demanda del dominio pleno
en el ejido: derechos
de propiedad y crédito rural

Los derechos de propiedad claramente establecidos que se alcanzan con el dominio pleno constituyen la base, aunque también depende de otros factores y bajo ciertas condiciones, para que la tierra sea la garantía que respalde la obtención de créditos, necesarios para la producción agropecuaria, principalmente de los pequeños productores.

El crédito es uno de los principales insumos para la producción agropecuaria. Sin embargo, históricamente el acceso al crédito para los pequeños productores en áreas rurales ha sido limitado. Uno de los factores que limita el acceso al crédito es la incapacidad del productor de ofrecer su tierra como garantía. La tierra no se puede ofrecer como garantía para un crédito cuando sólo se cuenta con derechos de usufructo, no existe seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, no está accesible un sistema de información unificada o los registros de la propiedad no son confiables. Para incentivar la producción agrícola, a través de un mayor acceso al crédito, es necesario reformar las políticas que limitan el uso de la tierra como garantía y modernizar los sistemas de administración de tierras. Sin embargo, el impacto que pueda tener una reforma legal o un mejor sistema de administración de tierras en el acceso al crédito está condicionado a factores complementarios que también influyen y determinan la oferta y demanda de financiamiento para la producción agropecuaria.

El sistema de tenencia del ejido en México vivió una importante reforma en 1992, la cual permitió la modernización del sistema de administración de tierras y la transferencia del derecho de usufructo al dominio pleno. La evidencia señala que los ejidatarios que adqui-

* Licenciado en Economía y Antropología. Consultor en Política de Tierras. Desarrollo Rural en Latinoamérica y el Caribe, Banco Mundial.

rieron el dominio pleno en sus tierras, no lo hicieron para incrementar su acceso al crédito sino para poder participar en el mercado de tierras urbanas. Este resultado indica que en el ejido no existe un mercado de crédito que esté limitado por la falta de propiedades que puedan ser hipotecables sino más bien existen otros factores que condicionan la oferta y demanda del crédito. El objetivo de este análisis es destacar algunos de los factores que potencialmente pueden limitar la demanda de crédito hipotecario en el dominio pleno. Este análisis espera contribuir al mejor entendimiento de los aspectos culturales que influyen en la demanda de crédito y que pueden limitar el impacto de las reformas que buscan incentivar el desarrollo rural a través de programas para aumentar la seguridad jurídica de las propiedades.

El ejido en México

El ejido es un sistema de tenencia que se creó en México como resultado de la Revolución Mexicana para garantizar que la población rural más necesitada tuviera acceso a tierra para cultivar y vivienda. El reparto agrario se extendió por 62 años y se repartieron más de 100 millones de hectáreas de tierra o el equivalente a 52% de la tierra cultivable en el país. El sector social está formado por 4.1 millones de sujetos agrarios que están repartidos entre 28,662 ejidos y 2,393 comunidades. El sistema de tenencia en el ejido incluye tierra parcelada, tierra de uso común y solares urbanos. El órgano regulador del ejido es la Asamblea Ejidal, la cual es presidida por el Comisariado Ejidal. Los ejidatarios tienen derecho a participar y votar en la asamblea, tener acceso a las tierras de uso común y a explotar el usufructo de su parcela individual. El derecho de usufructo sobre las parcelas individuales permitía a los ejidatarios cultivar la tierra pero lo restringía de venderla, rentarla o de ofrecerla como garantía para un crédito. Estas restricciones no necesariamente se ajustaban a las necesidades de los ejidatarios y un mercado de tierras informal estuvo presente durante el reparto agrario.

Finalmente, en 1992 se aprueba una modificación al Artículo 27 de la Constitución Mexicana, el cual legisla sobre el ejido, para reformar el sector social con el objetivo de modernizarlo. Una de las modificaciones clave en la reforma fue la eliminación de ciertas restricciones para permitir la venta de parcelas individuales entre miembros del mismo núcleo agrario y la renta a otros miembros del ejido o terceros. Esta provisión, sin embargo, todavía mantenía restricciones sobre el mercado de tierras ejidales. Por lo tanto, la reforma incluyó también la opción de los ejidos de adquirir el dominio pleno para poder obtener la calidad de propiedad privada sobre sus parcelas. El dominio pleno permite a los ejidatarios vender sus parcelas libremente en el mercado y utilizarlas como garantía para obtener crédito.

Esta reforma legislativa estuvo acompañada del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), instrumentado por la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) para brindar mayor seguridad jurídica a la tenencia de la tierra en el sector ejidal. El PROCEDE mejora el sistema de administración de tierras del sector social a través de un programa interinstitucional que incluye actividades para la demarcación de predios por parte del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, la Procuraduría Agraria para la resolución de conflictos y registro de los certificados parcelarios y títulos de solares en el Registro Agrario Nacional. El PROCEDE es también un paso obligatorio para el dominio pleno. Para asegurar la participación y aceptación de los ejidatarios, el PROCEDE es un programa opcional y se requiere de la aprobación de la mayoría en la asamblea para instrumentar el programa. La adopción del dominio pleno requiere de una aprobación adicional por parte de la asamblea ejidal.

La reforma de 1992 brinda el potencial de poder aumentar el acceso al crédito y contribuir al desarrollo económico del sector agropecuario. Estudios anteriores han buscado mostrar los impactos del PROCEDE en el mercado de crédito. De Janvry, Gordillo y Sa-

doulet (1999) conducen el primer estudio comprensivo sobre los impactos de la reforma de 1992. Los autores utilizan una tabla de conexión de datos de 1990 y 1994 para comparar el acceso a crédito, pero no encuentran evidencia de que exista un aumento en el crédito que esté relacionado con la instrumentación del PROCEDURE. Deininger y Lavadenz (2001) utilizan la misma tabla de conexión de datos actualizándola con cifras de 1997. Los resultados tampoco muestran un impacto de la certificación en el crédito, llevando a los autores a concluir que la certificación de parcelas en el PROCEDURE no es una condición suficiente para aumentar el acceso a crédito. El estudio argumenta que la ejecución de una hipoteca para derechos de usufructo no es lo suficientemente atractiva para obtener crédito. Los estudios anteriores no analizan el posible impacto del dominio pleno en el acceso a crédito, pero éste debería ser el régimen de mayor interés porque en él es donde los ejidatarios pueden ofrecer su tierra como garantía para un crédito.

A más de una década de la instrumentación de la reforma de 1992, solamente 5.3% de los ejidos había adquirido el dominio pleno. Este bajo porcentaje sugiere que la mayoría de los ejidatarios no percibe mayores beneficios por adquirir el dominio pleno en sus propiedades. Existe evidencia que los ejidatarios que han adquirido el dominio pleno lo han hecho principalmente para incorporar tierra ejidal al suelo urbano (Seyde, 2000). Por lo tanto, es muy baja la posibilidad de que el nivel de crédito aumente por adoptar el nuevo régimen de propiedad. A continuación se analizan los elementos que posiblemente limiten el impacto del dominio pleno en el acceso al crédito.

Además de los derechos de propiedad, existen otros factores que influyen en la oferta y demanda de crédito agropecuario. Los trabajos de investigación anteriormente mencionados explican que la oferta de crédito en el ejido ha sido dominada por la Banca de Desarrollo. Durante los años del reparto agrario, la banca de desarrollo rural (BANRURAL) fue casi exclusivamente la única fuente de

crédito para el sector social. Las restricciones legales sobre uso de la tierra ejidal favoreció el monopolio del Estado en la oferta de crédito, por lo cual la participación de las instituciones financieras privadas en el ejido fue limitada.

Los impactos negativos de la dependencia en la banca de desarrollo se empezaron a sentir más fuertemente desde la década de los ochenta, cuando la mayoría de los insumos que el Estado proveía al ejido fueron disminuyendo. Durante la década de los noventa, los niveles de crédito a productores rurales continuaron disminuyendo seriamente en gran parte por la crisis financiera de 1995 (Deininger y Lavadenz, 2001).

La falta de un sistema rural competitivo ciertamente es un factor que potencialmente influye en el poco impacto del dominio pleno en el acceso a crédito. Sin embargo, el sistema financiero rural ya ha sido tratado en otros estudios y esta investigación intenta contribuir con un análisis de los factores que potencialmente influyen sobre la demanda de crédito dentro del dominio pleno. La mayoría de los productores agropecuarios requiere de crédito para financiar sus actividades, pero esta necesidad no implica que ellos estén dispuestos a ofrecer su tierra como garantía. El gobierno puede instrumentar proyectos para expandir la oferta de crédito en las áreas rurales, pero si no existe una demanda para crédito con garantía entonces tampoco tendría un impacto el dominio pleno. Johnson (1998) realiza un estudio de la demanda para la certificación y concluye que los ejidatarios no participan en el PROCEDE para obtener crédito. Este análisis de la demanda tiene que ser enfocado al dominio pleno y preguntar si los ejidatarios adoptarían esta forma de tenencia en sus parcelas para aumentar su nivel de crédito. Existen varios elementos políticos, culturales y económicos que indican que los ejidatarios no estarían dispuestos a adquirir el dominio pleno para utilizar su tierra como garantía.

Primero, el legado de clientelismo político en el ejido contribuyó a la distorsión de la percepción del crédito. En el marco del clien-

telismo político, el crédito era utilizado por el gobierno para ganar votos en las áreas rurales y no específicamente respondía a un esquema de aumentar la productividad (Zepeda, 2000). De 1950 a 1980, el gobierno inundó al sector ejidal con subsidios. Estos subsidios incluían protección contra competencia externa, control de precios y distribución de insumos. Casi toda el agua, electricidad, fertilizante y crédito que recibían los ejidatarios venía a tasas subsidiadas por el Estado. Las políticas de subsidios al ejido disminuyeron después de 1980, pero algunos subsidios han continuado aún después de la reforma de 1992. El resultado de este sistema es que el crédito aún continúa siendo visto por los ejidatarios como un subsidio del Estado y no como un instrumento financiero donde se tiene el riesgo de perder la tierra si el productor no genera suficientes ingresos para pagarlo.

Segundo, entre los ejidatarios es común que la tierra sea considerada un patrimonio familiar por lo que no están dispuestos a hipotecarla. Los ideales de la reforma agraria todavía siguen presentes entre muchos ejidatarios, algunos de los cuales han poseído su parcela desde que comenzó el reparto agrario. Estos ejidatarios tienen una valuación muy diferente de su propiedad que los agentes inmobiliarios y las empresas de agronegocios. Por ejemplo, existen ejidatarios, sobre todo en el caso de los comuneros, que pertenecen a comunidades indígenas donde la tierra sigue siendo una parte fundamental de su identidad y estrategia de vida. La posesión de una parcela es un símbolo de estatus y un medio para garantizar la subsistencia de la familia. La posibilidad de perder la parcela por pedir un crédito es un riesgo demasiado grande para ser aceptado. Sin tierra, el individuo pasaría de ser un ejidatario a ser un jornalero en la parcela de alguien más, lo cual es una acción que trae consigo grandes costos sociales y económicos.

Tercero, la baja productividad de buena parte de las parcelas ejidales funciona como desincentivo para adquirir una deuda que no es seguro si se va a poder pagar. El ejido está caracterizado por el

minifundio y por la falta de infraestructura, como obras de irrigación, que permitan que la tierra sea más productiva. El minifundio fue en gran parte el resultado de una política de repartición de tierras populista que estaba más preocupada por ganar votos que asegurar la productividad del campo (Zepeda, 2000). En 1991, casi 60% de los ejidatarios tenían una parcela de menos de 5 hectáreas (*Censo Agrícola-Ganadero*, 1991). Zepeda argumenta que para que la tenencia de la tierra se hubiera mantenido a niveles de productividad óptimos, el reparto agrario tuvo que haber terminado en 1940 cuando ya 1.6 millones de campesinos tenían acceso a tierra de buena calidad. Sin embargo, el reparto de la tierra continuó hasta 1992 y el mayor reparto de tierra se dio durante la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), cuando el ejido comenzaba a mostrar señales de crisis. Los problemas de productividad del campo se pudieron haber mejorado con obras de infraestructura, como mayores redes de canales de riego, pero el énfasis de la reforma agraria estuvo en el reparto de tierras y no en las inversiones para hacerlas productivas. Estas condiciones estructurales del ejido, además de las propias condiciones climáticas, orográficas y de disponibilidad de agua que existen en el territorio mexicano, hacen que la agricultura en el ejido sea una actividad de alto riesgo. Pedir un financiamiento con garantía para competir en un mercado cada vez más competitivo desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio puede no resultar muy estratégico para los ejidatarios. Es posible que en la mayoría de los casos los ejidatarios prefieran optar por una estrategia que tenga una menor utilidad económica pero sin el riesgo de perder la tierra si el crédito no es pagado.

La percepción del crédito como un subsidio, la concepción de la tierra como un patrimonio social y las precarias condiciones productivas del ejido son factores que contribuyen a una baja demanda de crédito hipotecario. Por lo tanto, estos factores van a limitar el impacto que pueda tener el dominio pleno en el acceso a crédito. La ausencia de un impacto significativo del dominio pleno en el crédito

no implica que no existan otros beneficios en otros mercados. La incorporación de tierras a la urbanización ha sido una actividad económica dentro de la cual el dominio pleno ha tenido un impacto. El dominio pleno es uno de los mecanismos que permite que los ejidatarios adquieran los derechos de propiedad para después vender la tierra, individualmente o a través de una inmobiliaria, para la urbanización. Entre 1996 y 2000, 23,000 hectáreas de tierra ejidal adquirieron el dominio pleno para incorporarse al crecimiento de 116 ciudades. La incorporación informal de tierra ejidal al desarrollo urbano ya era una realidad aun mucho antes de la reforma de 1992. Sin embargo, ahora la adopción del dominio pleno permite que los ejidatarios puedan recibir un mayor precio por su tierra y el país se favorece de un proceso de urbanización legalizado.

La demanda por utilizar el dominio pleno como un mecanismo para incorporar tierra ejidal al crecimiento urbano es facilitada por las condiciones favorables de oferta y demanda que existen en este mercado. La oferta de tierras del sector social es considerable en las zonas periurbanas. A diferencia de ofrecer la tierra como garantía, la venta de la tierra trae consigo una remuneración a corto plazo, generalmente en efectivo, lo cual hace la transacción más atractiva, sobre todo considerando la baja rentabilidad de la actividad agrícola. Los ejidos periurbanos se encuentran más asimilados a la vida urbana, por lo que la percepción de la tierra como un patrimonio social puede ser menor que en los ejidos rurales. A la vez, la demanda por tierra ejidal para el crecimiento urbano es bastante alta. La Secretaría de Desarrollo Social estima que 70% de la tierra que se necesita para la expansión urbana durante las próximas décadas va a provenir del ejido (Seyde, 2000).

Conclusión

El caso del ejido en México permite demostrar cómo ciertos factores que limitan la demanda de crédito pueden a su vez restringir el impacto de un programa para aumentar la seguridad jurídica de la tierra

en el mercado de crédito. De esta forma, a pesar de que el crédito es un insumo importante para la producción agrícola, el impacto de la reforma de 1992 en el mercado de crédito ha sido limitado. En cambio, el dominio pleno ha tenido un impacto en la urbanización de los ejidos peri-urbanos donde existen fuertes incentivos económicos para incorporar tierra ejidal al suelo urbano.

La contribución del dominio pleno al crecimiento urbano en México puede ser en sí, considerado un beneficio de la reforma de 1992. Se necesitan más investigaciones que puedan evaluar el impacto económico, social y ambiental que está teniendo el uso del dominio pleno en el mercado de tierras urbanas. El crédito para los pequeños productores de las áreas rurales continuará siendo una necesidad y se debe de seguir buscando alternativas para ampliar su acceso. Las reformas legales y sistemas de propiedad confiables son condiciones necesarias pero no suficientes para aumentar el nivel de crédito. Se necesita conocer mejor los otros factores que influyen en la oferta y demanda del crédito. El principal incentivo para ambas es que la actividad financiada por el crédito genere suficientes ingresos para hacer los pagos y brindar ganancias al productor. Para poder generar un programa que logre establecer actividades productivas rentables financiadas por un crédito se necesita —por parte de la oferta— comprometer a las instituciones financieras públicas y privadas a participar, y por parte de la demanda, el crear una nueva cultura de crédito enfocada a la productividad.

Referencias

- De Janvry, Alain, Gordillo y Elizabeth Sadoulet. 1997. *Mexico's Second Agrarian Reform: household and community responses*. La Jolla, Calif.: Center for U.S.-Mexican Studies, Universidad de California, San Diego.
- Deininger, Klaus, Isabel Lavadenz, Fabrizio Bresciani y Manuel Díaz. 2001. Mexico's "second agrarian reform": Implementation and impact. Washington DC: World Bank.
- Johnson, Nancy L. 2001. "Tierra y Libertad: Will Tenure Reform Improve Productivity in Mexico's Ejido Agriculture?", *Economic Development and Cultural Change*, v. 49 (2): 291-309.
- Seyde, Federico. 2000. "La incorporación de tierras de propiedad social al desarrollo urbano en México: marco legal y estrategia de la política pública", pp. 71-86, en *Los Pobres de la Ciudad y la Tierra*, editado por Alfonso Iracheta y Martim Smolka. México: El Colegio Mexiquense y Lincoln Institute of Land Policy.
- Zepeda, Guillermo. 2000. *Transformación agraria: los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional*. México: Miguel Ángel Porrúa.