

REPORTE DE INVESTIGACIÓN



MARCO A.
PÉREZ MARTÍN
DEL CAMPO*

LAS TIERRAS DE USO COMÚN EN EJIDOS CERTIFICADOS**

Durante los últimos meses de 1999, la Procuraduría Agraria aplicó una encuesta en ejidos certificados para conocer la forma como se aprovechan los recursos de las *tierras de uso común* (TUC) de esos núcleos agrarios y estimar la importancia de ese aprovechamiento al interior de los núcleos. Los resultados de ese acercamiento son interesantes al reconocer la dimensión e importancia de ese tipo de tierras: tres de cada cuatro hectáreas de la propiedad social se destinan al uso común; además, en esas áreas es donde se encuentra la mayor proporción de recursos bióticos —por ejemplo 80% de los recursos forestales— y donde se protagonizan los conflictos agrarios más agudos y de más difícil solución.

Aquí se adelantan algunas de las conclusiones más generales de un estudio más amplio, con el fin de contribuir al debate que en torno a la viabilidad del campo mexicano, en el escenario del TLCAN y de la globalización, se está desarrollando con participación de muchos de los actores y protagonistas del drama. Esta aportación en-

* Actualmente se encuentra adscrito a la Dirección General de Estudios y Publicaciones de la Procuraduría Agraria.

** Este trabajo es una versión sintética de una investigación que llevó a cabo la Dirección General de Estudios y Publicaciones de la Procuraduría Agraria.

foca un problema específico, el uso y explotación de las *tierras de uso común*, con el cual articula un análisis en niveles diferentes.

Sin duda que son varias las razones por las que son importantes las *tierras de uso común*: primero porque constituyen el sustrato territorial de la vida cotidiana en los ejidos y comunidades agrarias, pero además porque en ellas hay recursos productivos potenciales, es decir, que si bien el uso actual de esas tierras no es significativo, como lo demostró la encuesta, el aprovechamiento enfocado de algunos de sus recursos puede redimensionar su importancia económica.

Cabe señalar que la base de interpretación de los resultados de la encuesta, se definió a partir de los elementos estadísticos disponibles en las fuentes censales con relación a las *tierras de uso común*, y de la encuesta que formuló preguntas en torno a: qué recursos hay en estas tierras, cuántos ejidatarios las aprovechan, qué parte de ellas se utiliza, qué se produce y cómo se organiza su explotación.

De las primeras respuestas se desprende la evidencia de que hay un uso y aprovechamiento diferencial de estos recursos, por parte de dos sectores: una minoría de pequeños productores ganaderos y una mayoría de ejidatarios, y otros pobladores, que obtienen beneficios marginales del uso común, con la recolección de leña y otros productos.

Entonces, la ganadería destaca como la actividad más rentable y la recolección como la más frecuente entre los habitantes de los núcleos agrarios con áreas de uso común. Sin embargo, también se pudo establecer que los ganaderos son una minoría de pequeños productores y que sólo uno de cada cinco sujetos agrarios,

aprovecha los recursos de las *tierras de uso común*, es decir que son muy pocos los campesinos que acceden a esas tierras para aprovecharlas.

Caracterización y recursos

La propiedad social en México, según el INEGI, abarca una superficie de 103.2 millones de hectáreas, de las que las tierras de uso común, representan 73%;¹ por otra parte, la información del PROCEDE confirma las proporciones, pues de los 57.2 millones de hectáreas certificadas, en ejidos y comunidades, 70% (casi 40 millones [M]) corresponde a tierras de uso común, 29.7% a parcelas individuales, de grupo y con destino específico y, el resto, a solares urbanos.² De los casi 40 millones de hectáreas certificadas como de uso común, 37.2M corresponden a ejidos y 2.7M a comunidades, porque el proceso de certificación presenta un mayor avance en la propiedad ejidal que en la comunal.

De los ejidos que tienen TUC, se puede diferenciar entre aquellos que sólo tienen este tipo de tierras (7%), los que además cuentan con áreas parceladas (62%) y los que sólo tienen parcelas (30%).³ A este respecto, según se observa en la información censal disponible, el comportamiento a escala nacional indica que son mayoritarios los ejidos en los que, además del uso común, tienen parcelas; como excepciones: en Tlaxcala no hay ejidos con sólo TUC; en Sonora, Quintana Roo y Yucatán, hay más núcleos que sólo dis-

¹ VII Censo Ejidal, INEGI, 1991.

² Procuraduría Agraria, Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural.

³ El resto se ha regularizado parcialmente, ya que sólo se ha medido y titulado el área de asentamiento urbano.

ponen de tierras de uso común, mientras que en Campeche hay una proporción similar entre los dos tipos de núcleos agrarios.

En la mayoría de los estados de la República predominan los ejidos con tierras de uso común, excepto Veracruz, Tabasco y Chiapas, en donde son más los núcleos que no disponen de éstas. También destaca que en el norte del país es donde hay mayor número de ejidos regularizados que disponen de tierras de uso común y que, esa proporción, disminuye notablemente en los estados del centro.

Según los indicadores estadísticos del Ejido-Tipo,⁴ la superficie promedio de los ejidos que sólo tienen TUC es de casi 5,000 hectáreas, a diferencia de aquellos que sólo tienen tierras parceladas, que es de 797 ha, y de los que disponen de los dos tipos de tierras, que es de 2,733 ha. De manera inversa, el número de ejidatarios es menor en los primeros, 66; mientras que en los parcelados es de 73 y, en los que tienen parcelas y uso común, es de 89. Estos datos permiten apreciar que la densidad demográfica es mayor en aquellos núcleos que sólo son parcelados y en los que también tienen uso común, a diferencia de los ejidos que sólo cuentan con TUC. De manera consecuente, los promedios de superficie de uso común son: en aquellos ejidos que sólo tienen TUC, 76 hectáreas, y en los que también tienen parcelas, 24.5 hectáreas. El promedio nacional es de 29 ha.

La participación porcentual de las TUC en el total de tierras ejidales certificadas, presenta una gran variación; las entidades con mayor número de hectáreas son: Chihuahua con 5 millones 11 mil

⁴ Elaborado por Procuraduría Agraria, Dirección General de Estudios y Publicaciones, a partir de los datos de RAN, 31 de enero del 2001.

ha; Durango, 4 millones 29 mil ha; Baja California Sur, 3 millones 465 mil ha; Sonora, 3 millones 274 mil ha; Coahuila, 2 millones 799 mil ha; Baja California, 2 millones 127 mil hectáreas, y Quintana Roo, 1 millón 614 mil ha. En todas estas entidades, la proporción de superficie de uso común certificada va de 75 a 99%.

Como se aprecia, la mayor parte son entidades del norte del país, con grandes extensiones de terrenos áridos, en los que se practica la ganadería extensiva. En Quintana Roo la importancia de las tierras de uso común se debe a las restricciones de la Ley Agraria para parcelar en bosques o selvas. Por otra parte, en los estados del centro y sur del país la composición dominante de los ejidos es tierra parcelada.

En relación con los sujetos agrarios, del casi millón y medio de ejidatarios o posesionarios que regularizaron sus derechos con el PROCEDE, en ejidos con uso común, 79% tienen derecho a TUC, es decir, un millón 162 mil.

Los promedios estatales de superficie de uso común, por sujeto agrario, presentan grandes contrastes: el nacional es de 29 ha, pero en algunas entidades son excepcionales: Baja California Sur, 658 ha, Baja California, 355 ha, los más altos, y Chihuahua y Coahuila, ambos con 86 ha; por el contrario, los menores se ubican en Tlaxcala, con 1.3 ha; México, 1.5 ha; Veracruz, 2.6 ha; Morelos, 2.7 ha, e Hidalgo, 3.3 ha.

El INEGI, dispone de una primera descripción de la explotación de las TUC en ejidos certificados. De acuerdo con esta fuente de información, 15% es de uso agrícola, casi 60% ganadero, 11%, agropecuario, 10% forestal y 5% corresponde a otros usos. En cuanto a la calidad de estas tierras, se determinó que 23% cuenta con

potencial agrícola, de esa superficie sólo 3% es de riego y 20% de temporal; 23% son agostaderos de buena calidad; 52% de agostadero en terrenos áridos, y 2% se destina a infraestructura y otros.

La cédula del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) de 1996, indagó sobre los recursos naturales existentes en todos los ejidos y comunidades del país. Los resultados indican que, de los poco más de 29 mil núcleos agrarios, 8 de cada 10 cuenta con al menos un recurso natural con posibilidades de explotación: 58% tiene pastos; 39% materiales para la construcción (piedra, cantera, grava, arena); 23% bosques; 5.4% recursos para la acuacultura; 3.3% selvas; 3.3% minerales no metálicos, y 2.5% cuenta con posibilidades para el desarrollo turístico.

La proporción de la superficie de agostadero indica que la ganadería es una actividad muy importante y que el acceso a estas tierras estaría en función del número de animales que posean los productores. A partir de estas apreciaciones se propusieron dos hipótesis de trabajo: la primera es que existe un uso y acceso diferenciado al uso común y que quienes disfrutan del uso de los recursos de las TUC son, principalmente, pequeños ganaderos. De acuerdo con Thierry Linck, el verdadero problema, que enfrenta la administración de los recursos colectivos, no es el agotamiento de los mismos sino el acaparamiento que los productores de ganado pueden hacer de los agostaderos.

El segundo recurso natural más frecuente en los núcleos agrarios son los materiales para la construcción, ya que dos de cada cinco ejidos cuenta con grava, arena y piedra.

En orden de importancia, el tercer recurso natural que tienen los núcleos agrarios son los bosques, 6 mil 404, es decir, uno de

cada cinco cuenta con ellos. Las entidades donde más ejidos reportaron este recurso (72.3%), son reconocidas por su vocación forestal: Chiapas, Oaxaca, México, Michoacán, Veracruz, Guerrero, Hidalgo, Chihuahua, Jalisco y Durango.

El cuarto recurso en importancia es el acuícola, cuya actividad fue reportada en mil 591 ejidos. También existen 975 núcleos agrarios con recursos minerales; 971 con tierras enclavadas en las selvas tropicales, cuyos recursos bióticos tienen un valor estratégico, y 740 con recursos turísticos. En este último caso, se trata de núcleos agrarios con acceso al mar y que cuentan con 10.8 millones de hectáreas y, en particular, 6 mil 400 kilómetros de litoral,⁵ equivalentes a 57% de los 11 mil 122 km de costas que tiene el país en el Océano Pacífico, los golfos de México y California y el Mar Caribe. Además, en sus tierras se localizan vestigios arqueológicos o poseen recursos para el deporte cinegético, acuático o montañista.

Este diagnóstico de los recursos que existen en ejidos y comunidades, documenta el potencial que hay en sus tierras y fue uno de los elementos que dieron lugar a esta investigación, la cual, si bien pretende aportar ideas para el debate, sobre todo intenta contribuir con los fundamentos para el diseño de políticas focalizadas, que permitan el eficiente y sustentable aprovechamiento de esos recursos potencialmente aprovechables.

Principales resultados y conclusiones preliminares

Para articular la presentación de los principales resultados, es útil resumir las hipótesis de trabajo que orientaron la investigación.

⁵ RAN, 2 de agosto del 2000. Núcleos Agrarios con actividad y/o potencial de desarrollo turístico.

Cuatro ideas constituyen la base de interpretación: a) las tierras de uso común son poco aprovechadas por la mayoría de los ejidatarios, dado el bajo potencial agrícola; b) existe un acceso y uso diferenciado de los recursos forrajeros por parte de pequeños productores ganaderos; c) el carácter común de los recursos inhibe su explotación, y d) en los ejidos donde hay TUC y tierras parceladas, existe una relación de complementariedad entre la producción de las tierras de los dos destinos.

Se pudo confirmar la primera hipótesis propuesta que supone que las tierras de uso común, a pesar de su extensión, son poco aprovechadas por la mayoría de los ejidatarios. En primer lugar, porque dos de cada cinco no hacen ningún uso de los recursos colectivos; luego, otra proporción similar realiza un aprovechamiento marginal de estos recursos, de suerte que sólo 16% realiza una mayor explotación de las TUC.

La mayoría de los sujetos (60%) recurre a las actividades de recolección para obtener complementos a sus ingresos y, una minoría (33%), utiliza estas tierras para el pastoreo extensivo de animales, cabe aclarar que no se trata de grandes ganaderos, sino de pequeños productores que, en general y como forma de ahorro, pueden comprar ganado para engordarlo en los agostaderos naturales de las TUC. Vale también agregar que en las entidades del norte es donde prevalece la ganadería y ocupa la mayor superficie de uso común.

Si bien, en términos numéricos, la recolección constituye la actividad a la que se dedican más sujetos, los ejidatarios la consideraron una ocupación secundaria y de la que se obtiene, principalmente, leña; esto reafirma la preeminencia de la ganadería como

actividad económica en las TUC, reservada a sólo un tercio de quienes realizan actividades en esas tierras.

Entonces hay un bajo número de campesinos que aprovechan el uso común para la producción agrícola (26%) y tienen un bajo promedio de superficie explotada (2.3 hectáreas) y, por el hecho de que la producción es destinada (en 90%) para el sostenimiento de la unidad familiar, se corrobora el bajo potencial agrícola del uso común, así como su aprovechamiento marginal en este rubro.

La información de la encuesta permite identificar que existe un uso y acceso diferenciado a los recursos comunes, en tanto son pocos los ejidatarios que declararon trabajar *mucho* las TUC y, comparado con que en casi la mitad de los ejidos se aprovecha *toda* la superficie, se confirma la idea. Esto es más evidente en la ganadería que, a pesar de realizarse en casi 80% de los ejidos, sólo 49% de los sujetos de la muestra desarrolla esa actividad y, de ellos, sólo 33.6% tiene hatos de más de 10 cabezas de ganado.

Por otra parte, no se pudo confirmar que la discriminación, en el acceso a las TUC, implique procesos de acaparamiento, entendiendo éste como la exclusión de los productores con menor capacidad, acompañado de un aprovechamiento selectivo de los recursos forrajeros, por medio del incremento de los hatos de animales por parte de una minoría de sujetos. Por ejemplo: sólo se identificaron 10 ejidos en donde menos de la mitad de los sujetos aprovechan el agostadero con hatos de más de 20 cabezas de ganado. Estos representan únicamente 2% de la muestra, por ello, no hay elementos que permitan identificar procesos de concentración, ni de sobreexplotación de los agostaderos.

Algunos estudios sobre el aprovechamiento de los recursos colectivos,⁶ señalan que es frecuente la ausencia de reglas formales para establecer límite al tamaño de los hatos. Con los datos obtenidos en esta investigación, se puede apreciar que hay un cambio sustancial ya que la gran mayoría de los ejidos visitados disponen de reglamentaciones explícitas y formales para normar el acceso a las TUC, lo cual se puede explicar como un resultado de los esfuerzos institucionales, paralelos al proceso de certificación, que promueven la elaboración de reglamentos internos.

Por otra parte, y comparando los resultados de la encuesta de 1994⁷ con los de esta investigación, se evidenció una disminución en el porcentaje de sujetos para quienes la ganadería es significativa: conforme la primera encuesta, 45% de los ejidatarios tenía ganado mayor, de ellos sólo la mitad consideró a ésta como la más importante de sus actividades y, para ese reducido grupo, el promedio de cabezas era de 18.8 animales por productor. La encuesta aplicada para esta investigación arroja las siguientes cifras: 143 ejidatarios reportaron tener ganado bovino (24.5%), de los cuales en 96 casos (16.5%) la ganadería es importante y para éste, también reducido grupo, el promedio de cabezas por hato es de 22.5 animales. Si bien se requiere información más focalizada, se podría interpretar que esto sucede por una posible pérdida de la capacidad productiva de los sujetos agrarios. Respecto al tamaño de los hatos hay que subrayar que el criterio fue separar a los productores con hatos mayores a los 10 animales, para privilegiar el análisis de las condiciones en que se realiza la ganadería extensiva. Se pudo confirmar

⁶ Thierry Linck (1999), Alan de Janvry (1997).

⁷ Convenio SRA-PA-Banco Mundial.

también que la calidad del recurso es un factor que inhibe su explotación agrícola, y que la ganadería se desarrolla de manera extensiva, además de que constituye una actividad a la que tienen acceso pocos sujetos en el interior de los ejidos. Sólo aquella parte de estas tierras, que son ocupadas por bosques, selvas o desiertos, o bien con potencial turístico, contienen recursos factibles de explotación y donde podrían perfilarse proyectos de inversión para contribuir al desarrollo rural, que incluyan tanto la rentabilidad como la sustentabilidad.

En cuanto a la importancia del parcelamiento de las TUC, se desprende que, si bien son más de la mitad de los ejidos que presentan esta práctica, la cantidad de superficie que abarca no es significativa, por lo que se puede inferir que esa tendencia responde a un mecanismo de redistribución del recurso para reducir la presión demográfica sobre la tierra, si se consideran los motivos por los que se realiza la parcelación del uso común.

Aunque destaca que 23% de los núcleos que han parcelado de manera económica, abarcó toda la superficie certificada como uso común. Las entidades que concentran la mitad de estos 35 casos son: Sonora, Campeche, Sinaloa y Michoacán y que los principales motivos para tomar esa decisión fueron el *abrir tierras al cultivo* y *repartir equitativamente* las tierras colectivas. Por otra parte, 11 de estos ejidos disponen de bosques y selvas, ubicados en Campeche, Michoacán, Chiapas, México, Jalisco y Tabasco. Con esto se puede afirmar que, la necesidad de una mejor distribución de los recursos, obliga a los campesinos a realizar esta práctica y que es necesario encontrar opciones productivas, que no impliquen la repartición de las tierras para garantizar la preservación de esos recursos forestales.

Respecto a la antigüedad del *parcelamiento legalizado*,⁸ cabe subrayar que en 39% de los ejidos la repartición de las TUC se realizó antes del PROCEDE, y luego, éste permitió regularizar ese reparto. En otro 53% coinciden las fechas en que se parceló con las de la certificación de los núcleos. Sin embargo, no se pudo determinar si con ésta se legalizaron previos repartos de hecho, o si bien, la regularización propició que se repartieran las TUC.

En la mitad de los ejidos con *parcelamiento económico*, éste ocurrió hace más de ocho años; llama la atención que, en la otra mitad, han repartido económicamente el uso común después de las modificaciones al marco legal agrario. Respecto de la certificación de estos núcleos, se identificó que la quinta parte de los ejidos repartió las TUC, de manera económica, después de su regularización. También resulta interesante el que muchos de estos ejidos, que repartieron las tierras colectivas antes de la certificación, no regularizaran ese reparto.

Por último, el aprovechamiento por *no ejidatarios* de las TUC, en su mayoría familiares de los sujetos agrarios, es otro elemento que confirma la idea de que el acceso a esas tierras constituye un mecanismo para reducir la presión demográfica sobre el recurso. Aunque se desconoce cuántos campesinos, *no ejidatarios*, aprovechan las TUC, se identificó que en 56% de los 442 ejidos hay personas que hacen uso de esas tierras sin tener derecho al uso común, lo cual permite suponer que ese número es importante.

⁸ El concepto *parcelamiento legalizado* permite identificar aquellas tierras que formaron parte del uso común y al ser fraccionadas se regularizaron como parcelas.