

Procede: conceptos básicos y un perfil sobre sus avances*

Es posible afirmar que posterior al gran reparto agrario, el PROCEDE es la acción más importante de Gobierno en ello, es importante reflexionar sobre sus avances y retos institucionales que enfrenta, así como la problemática interna de los núcleos. Del mismo modo habrá que ir dibujando los alcances del Programa y los cambios estructurales que empiezan a vivir los ejidos como resultado del mismo, al margen de especulaciones ideológicas que se vertieron al inicio de éste.

Arturo Nicolás Rodríguez Gutiérrez**

Introducción

Uno de los principales efectos del enfrentamiento armado que vivió el país a partir de 1910, se concretó en la dotación y restitución de tierras a la población campesina e indígena para conformar la propiedad ejidal y comunal en el transcurso de más de medio siglo. La entrega de tierras respondió a una de las principales demandas de la Revolución Mexicana, la cual se nutrió de jornaleros o peones de las haciendas quienes, agobiados por su situación social y económica, formaron los principales contingentes revolucionarios durante la lucha armada.

*Este documento es producto de la práctica laboral realizada en las instituciones del sector agrario. Agradezco a un grupo de compañeros que con su lectura y crítica en diferentes momentos orientaron el trabajo: Andrés Aguilar Sánchez, Friné López, José Luis Krafft Vera, Beatriz Gayosso Ponce, María del Rocío Parra Rivera y, en particular, a la Lic. Ma. Antonieta Gallart Nocetti.

La revolución se institucionalizó plasmándose en la Carta Magna de 1917 el derecho de los campesinos a beneficiarse de la tierra. También se impartió justicia a los indígenas reconociéndoles sus propiedades ancestrales sobre sus predios. para ello, el movimiento agrarista tuvo que superar la intensa oposición de sus adversarios y la velada resistencia de los aliados.

La reforma agraria enfrentó arraigados y poderosos intereses de hacendados, así como de los terratenientes, cuya riqueza, fuerza política y posición social les permitió, en determinados momentos, desafiar al poder institucional, en otros evadirlo o simular ante él y, en ocasiones, hasta neutralizarlo a través de prebendas.

El incipiente reparto de tierra con el que se inició el proceso de justicia social campesina, pero sobre todo, el que puede considerarse como masivo con 19 millones de hectáreas, practicado en el periodo cardenista, fomentó la producción en una buena parte de las tierras ociosas, lo que contribuyó de manera significativa a fortalecer el mercado interno, a elevar en general los niveles de vida de la población y a modificar las estructuras productivas del país.¹

Así como aquellos que me ayudaron en los aspectos informáticos: José Luis Montes de Oca, Olga Lidia López González, Jorge González López y Bibiana Burgos Reséndiz. También deseo resaltar el apoyo y las aportaciones que recibí de Alberto Mc Lean Rodríguez.

** Actualmente se desempeña como Director General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural en la Procuraduría Agraria.

1 Antes del gobierno de Lázaro Cárdenas, el reparto de tierras no había sido considerado como eje de una economía productiva para el campo; de 1935 a 1940 se repartieron 18,786,131 ha, mientras que de 1941 a 1958 nuevamente comenzó a descender la cantidad así como la calidad de la tierra; *La transformación agraria*, Sector agrario, vol. I, SRA, 1997.

En la medida en que México se transformaba de un país predominantemente rural a una sociedad urbana y pasaba de un esquema de producción básicamente agrícola a otro industrial manufacturero, los centros de poder se trasladaban y los grandes acaparadores de tierra se debilitaban. A tono con esta transformación, la reforma agraria se realizó de manera arrítmica, discontinua y diferenciada; pendiente siempre de las condiciones y coyunturas políticas que prevalecían en los estados, las regiones o zonas del país, así como de la intensidad o capacidad con que se le pudiera o quisiera impulsar por los responsables.

Los actos de afectación y entrega de tierras demandaron, además de la consabida voluntad política, una gama de recursos humanos, materiales y técnicos, que en ocasiones no estuvieron a la altura que exigía un acto social de tal envergadura, en la mayoría de los casos, por la imposibilidad objetiva de disponer de ellos y, en otros, por la indiferencia o conveniencia de los agentes institucionales.

A pesar de las vicisitudes en que se vio envuelto el proceso agrario, resulta incuestionable su profundo contenido social y su repercusión para lograr cierto bienestar material de los campesinos. Entre uno de sus haberes se tiene que actualmente la propiedad social representa 50% del total de la superficie del país.

Actualmente, aquella reforma agraria que se gestó como movimiento social y político, hace ya casi un siglo, constituye un acto prácticamente finiquitado, debido a que la tierra que era objeto de reparto ya fue afectada, sin embargo es indispensable consolidar este movimiento y para ello es menester avanzar en dos vertientes. La primera se refiere a lo relacionado con el llamado rezago agrario que, en sentido estricto, ya concluyó. Esto significa que la Secretaría de la Reforma Agraria integró los expedientes ejidales y los entregó al Tribunal Agrario para la resolución de todas las solicitudes pendientes que se instauraron antes de las reformas de febrero de 1992.

Este significativo avance administrativo, que de suyo representa un alta complejidad legal y técnica, fue ampliamente aprovechado por los críticos, ya sea por desconocimiento o por la oportunidad que ofrece el concepto de rezago agrario, el cual puede generar confusión ya que, en efecto, para los campesinos existe un trámite que no ha concluido, el cual está en su última etapa y que se le conoce como actividad jurisdiccional transitoria, misma que está en manos de los Tribunales Agrarios para su resolución.

En el caso del rezago administrativo, existe la resolución presidencial, a la que sólo falta añadir una serie de actividades y, por lo tanto, concluir con una parte del procedimiento. Este tipo de rezago, aunque es de menor dimensión, todavía representa un conjunto de actividades por realizar de parte de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA).

La otra vertiente incide sobre la regularización de las tierras ejidales, comunales y las colonias agrícolas y ganaderas, mediante la certificación de los derechos agrarios de una manera precisa, transparente y prácticamente definitiva. La certificación tiene como objetivo fortalecer en general a la propiedad social y en particular a los sujetos de derecho.

En este contexto se ubica la puesta en marcha del programa de regularización de la propiedad social, como un instrumento que permita a los beneficiarios garantizar sus derechos sobre la tierra. En este documento se aborda únicamente el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (*Procede*) en los ejidos porque es donde se ha avanzado significativamente. Estos alcances posibilitan obtener algunas evaluaciones y conclusiones iniciales.

Objetivos del PROCEDE

El *Procede* tiene como propósito dar certeza jurídica y seguridad colectiva e individual a los sujetos del derecho agrario, mediante documentos en los cuales se plasma de manera transparente lo que le pertenece a cada uno de los beneficiados.

El *Procede* regulariza las tierras ejidales certificando los derechos agrarios a los sujetos que fueron beneficiados, con base en la documentación que ampara la propiedad del núcleo y que en su momento fue entregada por la respectiva autoridad agraria. Los documentos que certifican la propiedad de los ejidos, además de significar un acto administrativo y jurídico, representa sobre todo un acto de un profundo contenido social.

Cada uno de los documentos expedidos por el Programa está amparado por una suma de consensos sociales en los que se reconoce la propiedad entre los colindantes, tanto al interior del núcleo por los respectivos sujetos de derecho, como entre el núcleo y sus correspondientes vecinos. Este pacto o arreglo social de identificación y reconocimiento de linderos

apuntala y consolida los derechos de la propiedad de los núcleos agrarios y contribuye de manera significativa a construir un entorno de respeto y aceptación de la propiedad del otro y, por ende, de paz social en el campo.

Con fundamento en la Ley Agraria y como resultado de la aplicación del Programa, las tierras ejidales se pueden dividir en función de su vocación y organización del núcleo en parceladas, uso común y asentamiento humano. En correspondencia a los destinos que se les determine a la tierra, los ejidatarios reciben de manera individual, cuando así les corresponde, los certificados parcelarios y de uso común, así como los títulos de propiedad de los solares urbanos.

A los poseesionarios² se les certifican sus parcelas reconocidas por la asamblea de ejidatarios y a los avecindados mediante los respectivos títulos, se les garantiza la propiedad sobre los predios del asentamiento humano. Cabe insistir que los títulos sólo se expiden para amparar solares, que por definición son parte de los asentamientos humanos.

De igual modo, los órganos de representación ejidal reciben a nombre del núcleo la documentación que certifica la propiedad del mismo, así como los respectivos planos que ubican la superficie de manera precisa.

Marco legal

Las actividades del *Procede* tienen como marco legal las modificaciones al Artículo 27 constitucional, mismas que dan origen a la nueva Ley Agraria, publicada el 26 de febrero de 1992, y a su respectivo Reglamento en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares; de éstos se desprenden las Normas Técnicas expedidas por el Registro Agrario Nacional (RAN), así como un Procedimiento General Operativo que norma las actividades del *Procede* dirigidas a los ejidos.

2 En ocasiones el ejido los reconoce como sujetos de derecho de las tierras de uso común.

El universo de trabajo del Programa en los núcleos agrarios a nivel nacional

Los datos disponibles permiten establecer que en el país existen poco más de 3.5 millones de ejidatarios y comuneros, de los cuales 3.1 millones corresponden a los primeros y cuentan con una superficie de aproximadamente 85 millones de hectáreas. La superficie de los ejidos y comunidades representa 101 millones de hectáreas, lo que equivale a poco más de la mitad del territorio nacional. Cifras que no contabilizan colonias ni terrenos nacionales.³

De acuerdo con los datos del Sistema Interinstitucional de Catálogos Agrarios, (SICA), existen a nivel nacional 27 mil 144 ejidos y 2 mil 330 comunidades agrarias, que suman 29 mil 474 núcleos, los cuales se asientan en 2 mil 278 municipios de los 2 mil 436 que existen en el país. Esto se traduce en que 94% de los municipios del país cuentan cuando menos con un núcleo agrario.

Las etapas operativas del Procede

Para la adecuada instrumentación del *Procede* se diseñó un esquema operativo que comprende diez etapas. La primera corresponde a la programación interinstitucional de los ejidos que serán trabajados en el año.

La segunda y tercera incluyen la recopilación de la documentación legal, sensibilización y diagnóstico de los núcleos agrarios (ver anexo).

La cuarta y quinta etapas comprenden la anuencia al *Procede* y el inicio de los trabajos de la Comisión Auxiliar. Dicha Comisión elabora la lista de los posibles sujetos de derecho, realiza el recorrido y premarcaje del perímetro ejidal, levanta actas de identificación, reconocimiento y conformidad de linderos y elabora, con el apoyo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el croquis a mano alzada de la superficie ejidal.

³ Historial agrario del RAN, al 31 de diciembre de 1997.

La sexta y séptima se relacionan con el informe que la Comisión Auxiliar presenta a la asamblea ejidal sobre sus actividades, entre las que destaca la exhibición del croquis a mano alzada de la superficie ejidal que describe las zonas parcelada, de uso común y la de los asentamientos humanos; los trabajos de medición y la entrega de los planos definitivos al ejido por parte del INEGI.

De la octava a la décima etapas se realiza la última asamblea, llamada de delimitación, destino y asignación de las tierras, con la presencia de un fedatario o notario público y visitador agrario, quien integra el expediente y lo entrega al RAN. Este a su vez revisa, califica y procede a inscribir, expedir, así como entregar los certificados y los títulos de solares.

Avance y cobertura

Desde el 6 de enero de 1993, fecha en que inician formalmente las actividades del *Procede*, hasta el 30 de septiembre de 1998, la estructura operativa de la Procuraduría Agraria (PA) entrevistó a la mayoría de los representantes de los órganos ejidales, a través de un cuestionario ejidal elaborado exprofeso para el Programa. De los 27 mil 144 ejidos, se han diagnosticado 26 mil 988, de los cuales 23 mil 991 fueron favorables y 2 mil 997 desfavorables.

Se han realizado 23 mil 496 asambleas de información y anuencia, aceptándose el *Procede* en 22 mil 537, lo cual indica que 83% de los ejidos del país ya formalizaron, mediante sus respectivas asambleas, los preparativos para la medición y la correspondiente regularización de sus tierras. Es notorio que tan sólo 959 ejidos han rechazado el Programa.

Asimismo, 19 mil 322 ejidos han finalizado la elaboración del croquis a mano alzada y se efectuaron 18 mil 967 asambleas de informe de la Comisión Auxiliar. Este número significa que 70% de los núcleos ejidales del país ya tienen un programa de trabajo definido sobre sus tierras

El INEGI concluyó la medición de 17 mil 975 ejidos. Se realizaron 17 mil 139 asambleas finales, lo cual indica que alrededor de 63% del total de ejidos ya han delimitado, destinado y asignado sus tierras, habiendo expedido el RAN en 16 mil 561 núcleos agrarios los documentos de certificación de derechos agrarios y/o títulos de solares, equivalentes a casi 61% del total nacional (ver anexo).

De los 16 mil 561 núcleos en que se concluyeron los trabajos, se han expedido 4.7 millones de documentos agrarios; de los cuales 2.6 millones son certificados parcelarios, 860 mil certificados de uso común y un millón 216 mil títulos de solares urbanos. Estos documentos han beneficiado a cerca de dos millones de sujetos de derechos, distribuidos en: un millón 283 mil ejidatarios, 193 mil posesionarios y 519 mil avecindados. Habiéndose medido aproximadamente una superficie de 44 millones de hectáreas, o sea 51% de la superficie ejidal total del país (ver anexo).

Los avances al 30 de septiembre de 1998 muestran que en las 32 entidades ya se cubrieron casi la totalidad de los diagnósticos; en 21 estados fue aceptado el Programa por más de 85% de los ejidos existentes; en 19 entidades 75% o más de los núcleos agrarios llevaron a cabo la asamblea de la Comisión Auxiliar y en Aguascalientes, Baja California Sur, Colima y Tlaxcala prácticamente ya se cubrió la totalidad de ejidos susceptibles de certificar en una primera etapa.

En números absolutos, los diez estados que registran mayor cantidad de ejidos concluidos son: Veracruz, Tamaulipas, Guanajuato, Sinaloa, Michoacán, Durango, Puebla, San Luis Potosí, Sonora y México. En términos relativos a la cantidad de ejidos que tiene la entidad, los diez estados con mayor avance son: Tlaxcala (95%), Colima (94%), Aguascalientes y Baja California Sur (86%), Campeche (82%), Durango y Sonora (79%), Quintana Roo (77%), Morelos (76%) y Zacatecas (74%).

Por otra parte, los que destacan por el mayor número de documentos entregados son: Veracruz con 354 mil; México con 342 mil; Puebla con 324 mil; Zacatecas con 284 mil; San Luis Potosí con 254 mil; Durango con 233 mil y Guanajuato 230 mil (ver anexo).

La superficie que amparan los documentos expedidos asciende a 36 millones 493 mil 071 hectáreas, de las cuales 12 millones 138 mil 410 corresponden a certificados parcelarios, 24 millones 175 mil 724 representan certificados

de uso común y 178 mil 937 a títulos de solares. Los estados que tienen una superficie regularizada mayor son: Chihuahua, Durango, Coahuila, Sonora, Baja California Sur y Baja California.

A su vez, el total de superficie ejidal medida es de 44 millones 430 mil 444 hectáreas. Esta superficie representa la certificada y titulada más aquella que se mide y es parte del ejido, pero que por diversas razones no se expide documento, como la de infraestructura.

Algunas características y consecuencias básicas del PROCEDE

Del marco jurídico y normativo que rige al *Procede*, de los objetivos explícitos que se propone, así como del esquema de operación en que se desarrolla, se desprenden algunas características y consecuencias básicas del Programa, entre las que destacan el que sea gratuito, voluntario, interinstitucional y descentralizado, con participación plena de los ejidatarios; a su vez fortalece la permanencia del ejido; contribuye a conformar el patrimonio de los beneficiarios; también es promotor de la autonomía de los ejidatarios, coadyuvante en la resolución de conflictos y generador de información precisa.

Características del Programa

A continuación se exponen brevemente cada una de las características antes mencionadas.

Gratuito. Para que las reformas constitucionales dirigidas al campo lleguen por igual a todos los tipos de ejidos y sus pobladores puedan beneficiarse de manera equitativa de la certeza jurídica que ofrece el Programa, éste no tiene costo alguno para los beneficiarios y se les aplica el mismo procedimiento y técnica de medición a cada uno de los núcleos.

Respecto de lo anterior, el *Procede* se planteó un trabajo igualitario para cada uno de los ejidos, no haciendo distinción entre los diferentes niveles de producción y productividad que existen entre ellos. Esta consideración no era compartida por todos; al menos de manera informal, representantes del Banco Mundial llegaron a insinuar la conveniencia de establecer métodos de medición con costos diferenciados por hectárea medida, en función de dividir a los ejidos en rentables y no rentables. Obviamente a estos últimos se les aplicarían métodos de medición supuestamente más económicos, pero seguramente menos precisos.

Voluntario. Uno de los postulados de la nueva Ley Agraria establece que dentro del marco jurídico, la máxima autoridad del núcleo son los propios ejidatarios constituidos en asamblea ejidal, por lo cual los ejidos tienen libertad absoluta para decidir su incorporación o su rechazo al Programa. El mismo núcleo puede suspender o cancelar su participación en el *Procede* posteriormente a su aceptación.

Como se estableció en el apartado de avance y cobertura, 959 ejidos han rechazado el Programa, la negativa se explica por varias causas, entre las que destacan la politización de que ha sido objeto el Programa en algunos ejidos, la desorganización de los núcleos para lograr el quórum, aunado al desinterés de sus miembros así como a la desconfianza a los programas institucionales.

Cabe mencionar que, dado el efecto demostración, éste número de 959 ejidos tiende a modificarse porque, conforme avanza el *Procede*, algunos núcleos que lo rechazaron en un primer momento, posteriormente lo solicitan, debido a que se percataron con los vecinos sobre las ventajas y beneficios del Programa.

Interinstitucional. Los responsables del *Procede* son la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. El carácter interinstitucional del Programa le otorga una importante seguridad al mismo, debido a que ninguna institución es juez y parte, entre ellas se tienen que coordinar y garantizar la calidad de los trabajos.

La primera, como cabeza del sector agrario, tiene un conjunto de responsabilidades en el Programa, desde definir los aspectos generales de planeación y de estrategia hasta apoyar directamente en los trabajos operativos estatales, por medio de las representaciones agrarias.

Entre otras actividades, la PA contribuye difundiendo el Programa y, sobre todo, ofreciendo capacitación y asesoría a los núcleos agrarios para que los trabajos de regularización se efectúen en el marco de la Ley Agraria. El RAN participa inscribiendo los resultados de la medición y expidiendo los certificados y títulos que resulten del Programa. Las actividades del RAN otorgan seguridad jurídica y certidumbre, tanto a los sujetos agrarios en lo individual como al núcleo agrario en general.

El responsable de los trabajos de medición de los ejidos es el ran, para lo cual se apoya, mediante un convenio, en la experiencia e infraestructura técnica, organizativa y operativa que el INEGI ha mostrado en otros trabajos de magnitud nacional.

Asimismo, por la dimensión del Programa y el ámbito en el que se desarrolla, hay participación de otras instituciones que inciden en las cuestiones agrarias como son: la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; la Secretaría de Desarrollo Social; la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y el Instituto Nacional Indigenista, entre otras.

Descentralizado. La normatividad del Programa y la planeación general dependen de las oficinas centrales; la funcionalidad y operación del mismo descansa en las representaciones estatales, las cuales se apoyan y coordinan con los gobiernos de los estados y municipios. La ejecución se realiza en todas sus etapas en los propios ejidos, de tal modo que el personal de la PA y del INEGI, en la mayoría de los casos, reside en los núcleos agrarios mientras se llevan a cabo los trabajos del Programa.

Participación plena de los ejidatarios. Para la concreción del Programa es condición indispensable que los beneficiarios realicen ciertas actividades básicas. Los ejidatarios deciden la anuencia al *Procede* e intervienen en los trabajos de medición mediante una Comisión Auxiliar que nombra la propia asamblea ejidal. También determinan, dentro del marco de la ley, el destino que se les dará a las tierras ejidales: las parceladas, las de uso común y las de asentamiento humano. Además, los ejidatarios tienen que re- conocer los linderos al interior y al exterior del ejido, así como asignar los derechos respectivos.

Las consecuencias del Programa

Los efectos que pueden desprenderse del Programa son, entre otros:

Fortalecer la permanencia del ejido. La reforma al Artículo 27 constitucional y su respectiva Ley le otorgaron personalidad jurídica a los núcleos agrarios y reconocieron como propietarios de las tierras a los ejidatarios, los cuales asignan los derechos a través de la Asamblea general, que es el órgano de máxima autoridad, en ella sus integrantes participan con igualdad de derechos. En este marco, los trabajos del *Procede* están dirigidos a consolidar la permanencia del núcleo y definir los derechos de propiedad de los sujetos mediante los respectivos certificados y títulos.

Algunos críticos afirman sin sustento que el *Procede* promueve el mercado de tierras, este asunto que se remarca fuera de contexto y se magnifica, requiere precisarse y dimensionarse. En efecto, la ley Agraria permite la venta de tierras este tipo de ventas es independiente del dominio pleno que posteriormente se analiza entre ejidatarios y avocindados, o sea entre los sujetos de derecho del mismo núcleo.

Si se trata de cerca el asunto, se tiene que estas ventas de tierras no modifican el carácter ejidal de las mismas y no generan concentración o acaparamiento. La Ley Agraria establece que ningún ejidatario puede poseer un porcentaje mayor a 5% de las tierras de su ejido o tener una superficie mayor de lo permitido a la pequeña propiedad. Además en un estudio realizado recientemente, se encontró que las ventas de parcelas entre sujetos de derecho del mismo núcleo certificado no alcanzan 3% a casi seis años del *Procede*.⁴

Algo que frecuentemente se olvida, es que la tierra como uno de los factores de la producción, para buena parte de los campesinos ejidatarios no representa una mera mercancía, sino que ésta tiene un fuerte contenido social, que está ligada a elementos antropológicos como la costumbre y la cultura. En este sentido, el ejido como forma de propiedad de la tierra tiende más a permanecer que a desaparecer.⁵

4Los tratos agrarios en ejidos certificados, Procuraduría Agraria, 1998.

5Emanuelle Bouquet, "La tierra ejidal en México: ¿Mercancía u objeto social?", en Revista *Estudios Agrarios*, núm. 5, Procuraduría Agraria, octubre-diciembre de 1996.

La legitimidad. Para que el *Procede* inicie y concluya sus trabajos requiere la realización de tres asambleas, las cuales están normadas, con base en el marco jurídico y el Procedimiento General Operativo; en este último documento se especifica el periodo que se requiere para convocar a cada una de las asambleas, así como el quórum que debe reunirse dependiendo del asunto que se valla a tratar y de referirse a la primera o ulterior convocatoria.

Una de las asambleas se refiere a la anuencia o rechazo del Programa, la otra trata sobre la lista preliminar de los sujetos, de la delimitación, destino y asignación de las tierras, así como de los trabajos previos a la medición. En la última se pone a consideración de los ejidatarios la conclusión del Programa en su conjunto y, en particular, los resultados de la medición y la asignación de la tierra.

La aceptación de los ejidatarios a los trabajos del *Procede* es indiscutible; en un estudio realizado resultó que en las 10 mil 430 asambleas de delimitación, destino y asignación de las tierras realizadas al 31 de diciembre de 1996, asistieron 535 mil ejidatarios, de los cuales 526 mil, o sea 98% de éstos, otorgaron su aprobación a los resultados del Programa. Analizándolo por asamblea resulta que son 9 mil 960, equivalente a poco más de 95% de las asambleas registradas; 100% de los asistentes otorgó su voto aprobatorio a los acuerdos que de ella emanaron.

Fomenta la organización. El conjunto de asambleas, los trabajos colectivos y el consenso que se requiere para la respectiva asignación de derechos de los núcleos, contribuyen a fomentar la organización de los mismos. No se trata de establecer que la regularización de las tierras del núcleo conduce automáticamente a la organización de sus miembros, lo que sí es posible afirmar, es que el *Procede* genera las bases y facilita a los integrantes ejidales lograr una mejor organización para la producción a diferentes niveles.

Contribuye a formar el patrimonio de los ejidatarios. Al regularizarse las tierras ejidales se reconoce social y jurídicamente lo que pertenece a los beneficiarios. En ese momento se concreta el patrimonio como un activo personal que se valoriza por el simple acto de certificarse. En la mayoría de los casos este patrimonio personal adquiere el carácter de familiar.

A diferencia de las anteriores legislaciones agrarias, el fomento al patrimonio familiar se ve ampliado a partir de que las mujeres pueden ser sujetas de derechos sin ninguna restricción. Los resultados que arroja el *Procede* permiten afirmar que este género ha incrementado significativamente su presencia como sujeto de derecho. Estimaciones conservadoras indican que con el nuevo marco normativo, las beneficiadas han pasado de 3 a 20 por ciento.⁶

Otro aspecto que refuerza notoriamente el patrimonio de los beneficiarios es el referente a la imposibilidad o dificultad de los ejidatarios de edad avanzada para realizar labores de campo, los cuales no deben ser pocos, ya que más de 20% tienen una edad superior a los 65 años. Estos pueden mantener la propiedad de la tierra y obtener un ingreso pactando actividades como la aparcería, la mediería, el arrendamiento, etcétera. Actividades que antes solamente se ejercían mediante permiso previo.

Promotor de la autonomía de los ejidatarios. El proceso de regularización contraviene el interés de los caciques al nulificar uno de los hilos conductores de mayor resistencia que han alimentado sus posiciones. Mediante el control sobre la tierra que habían llegado a ejercer los caciques, subordinaban la voluntad ejidal y condicionaban sus derechos a la misma. Al liberarse el ejidatario de esta situación, lo posibilita a que se desligue de las fuerzas locales que tradicionalmente han medrado a su costa y han sujetado sus derechos políticos y sociales. Además, este hecho lo independiza de decisiones administrativas gubernamentales o de la voluntad de terceros.

Coadyuvante en la resolución de conflictos. El Programa no se diseñó para resolver conflictos, pero con frecuencia éste ha resultado un elemento dinámico que coadyuva en la resolución de los mismos. En algunos problemas añejos, para los cuales no había motivación para conciliar diferencias, al incorporarse al *Procede* se han visto en la necesidad de delimitar de manera precisa y definitiva las colindancias.

⁶Véase el artículo "Tipología de los sujetos agrarios", Héctor Robles Berlanga, revista *Estudios Agrarios*, núm. 4, Procuraduría Agraria, septiembre de 1996.

Para algunos críticos el Programa puede ser el detonador en la reactivación de viejos conflictos de linderos. Sin embargo, lo que el *Procede* ofrece son instrumentos técnicos e instancias legales para resolver las controversias que, aun cuando se encuentren en estado latente, en cualquier momento se pueden activar, con resultados en algunos casos fatales. En este sentido el Programa ha resultado muy útil para finiquitar viejos conflictos de linderos.

Con el objeto de mantener la estabilidad social, el Programa ha previsto identificar, a través de diagnósticos, los ejidos altamente conflictivos. El resultado es que se ha detectado un número reducido de núcleos, en los cuales, aunque importantes por lo complejo y delicado de la situación que priva en ellos, el *Procede* no interviene hasta que se solucionen las controversias.

Como parte de este punto destaca que 12% de los beneficiarios de parcelas son posesionarios. Esto equivale a que, por cada ocho ejidatarios, se reconoció a un posesionario de tierra que formalmente no pertenecía al ejido.

Las críticas y críticos al Programa

Planteamiento

Las reformas al Artículo 27 constitucional y la nueva Ley Agraria nacieron en el contexto de las grandes modificaciones del país, mientras éste transformaba radicalmente su política económica privilegiando la asignación de recursos a través del mercado, por encima de cualquier consideración social, asimismo se entró de lleno al llamado neoliberalismo económico; el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos era un hecho. El salinismo estaba en el punto más alto de popularidad, producto de masivas campañas de comunicación, en las cuales se elogiaba la gama de posibilidades que ofrece el actual marco jurídico agrario ha sido motivo de algunas críticas, sobre todo en lo que se refiere a la adopción del dominio pleno de las tierras parceladas por parte de los ejidatarios. El discurso que rechaza las reformas se construye fundamentalmente en dos niveles: el ideológico y sus consecuencias políticas, así como el social y sus resultados económicos. Este discurso se elaboró en oposición a la visión triunfalista que veía en los cambios legales la solución a la problemática del campo.

No obstante el entorno político favorable en que se gestaron los cambios legales en materia de la tenencia de la tierra, no había una plena convicción de que las reformas fueran realmente a beneficiar al sujeto agrario. La movilización y el cuestionamiento se dieron tanto por la llamada oposición o por ciertos grupos de intelectuales vinculados con la izquierda como por las organizaciones oficiales, que en algunos casos apelaban a la defensa de sus canonjías corporativas. Nunca antes, en el México moderno, un Presidente de la República y los respectivos gobernadores habían impulsado una iniciativa legislativa con tanto ahínco. Se multiplicaron las reuniones, las movilizaciones y el debate.

La apología y los críticos

El anuncio de la nueva legislación agraria estuvo acompañado de un programa de diez puntos. Si se analiza dicho programa, es fácil observar que aquellos aspectos que estaban relacionados con el desarrollo rural ejidal y que en su mayoría representaban apoyos económicos, no se cumplieron.⁷

El resultado del Programa fue la ideologización en la interpretación de las reformas del campo. Por un lado, la versión oficial aseguraba que con el nuevo marco jurídico la inversión, y en consecuencia la producción y la productividad, se incrementarían significativamente en el mediano plazo, elevando con ello el nivel de vida de los campesinos y en particular del ejidatario y comunero. Por el otro, se afirmaba que se entraría a la "venta masiva" de las tierras de los núcleos agrarios y a la formación de grandes latifundios, así como a la indefectible desaparición del ejido y la comunidad.

Estas versiones, encontradas y unilaterales, prácticamente no rebasaron el nivel ideológico y político. Lo que sucedió fue que algunos planteamientos y críticas que mutuamente se hacían las dos posiciones se justificaban, mas no alcanzaban a vislumbrar la situación concreta en que se desenvolvería el asunto específico de la tenencia de la tierra y de la propiedad social.

⁷El programa fue el siguiente: 1) promover la justicia y libertad para el campo; 2) proteger al ejido; 3) permitir que los campesinos sean sujetos y no objeto del cambio; 4) revertir el minifundio y evitar el regreso del latifundio; 5) promover la capitalización del campo; 6) establecer rapidez jurídica para resolver el rezago agrario; 7) comprometer recursos presupuestales crecientes al campo; 8) otorgar seguro al ejidatario; 9) crear un Fondo Nacional para Empresas de Solidaridad, y 10) resolver la cartera vencida con Banrural, y aumentar los financiamientos al campo.

A más de cinco años en que la Ley Agraria y en particular el *Procede*, ha operado a lo largo y ancho del país, se pueden obtener algunas conclusiones sobre sus resultados y avances al margen del nuevo modelo económico que se implantaba, así como de la lucha ideológica que se dio, las reformas en el campo eran necesarias e inaplazables; el problema de la demanda de la tierra se incrementaba porque, en efecto, ya no había tierra que repartir, tanto la tierra con vocación agropecuaria como la no apta ya se había repartido. A últimas fechas el reparto era más una ficción política, por lo que era indispensable terminar con la simulación del mismo.

También era evidente que los sujetos de los núcleos agrarios estaban supeditados en sus derechos a decisiones administrativas y burocráticas. En el actual marco jurídico que norma la materia agraria, la Constitución establece la propiedad de los ejidatarios y comuneros sobre sus respectivos núcleos; los sujetos reconocidos y constituidos en asamblea son la autoridad máxima, los acuerdos que de ella emanen tienen el más amplio reconocimiento legal, para ello deben cumplir con los quórum y otros requisitos que marca la Ley, los cuales van dirigidos a proteger la decisión de las mayorías, en un marco que procura la transparencia social, la solidez legal y el respeto a los derechos del núcleo tanto en su conjunto como individualmente.

La Ley Federal de la Reforma Agraria prohibía la aparcería, la mediería y demás formas de renta de la tierra, que sin embargo se realizaban con o sin el consentimiento de las autoridades. Dicha prohibición ponía en la ilegalidad, y obviamente en amplia desventaja, a una importante cantidad de ejidatarios al momento de realizar los convenios. Esta situación afectaba fundamentalmente a los campesinos imposibilitados al trabajo por su edad y al creciente número de mujeres que son sujetos de derecho, entre otros.

Respecto a la venta masiva de tierras y a la formación de nuevos latifundios, posición muy reiterada por el grupo crítico al nuevo marco legal, en principio es importante distinguir que el *Procede* no promueve ni induce el fenómeno de venta de tierras. Para que los ejidatarios vendan sus tierras se requiere que primero las desincorporen del régimen ejidal y las transfieran al régimen del derecho común, mediante una asamblea ex profeso de dominio pleno. Para tal efecto, es requisito que dos terceras partes de los ejidatarios asistentes a la asamblea aprueben el acuerdo.

Dicha asamblea de dominio pleno sólo tiene validez si a ella asisten un mínimo de 75% de los ejidatarios en primera convocatoria o de 50% más uno en ulterior convocatoria. Como se observa, la adopción del dominio pleno por parte de un ejido es posible, pero está condicionado a que una mayoría calificada lo apruebe. Asimismo, la adopción del dominio pleno por la asamblea no significa que el ejido se desincorpora del régimen ejidal porque ésta puede adoptar el dominio pleno parcialmente.⁸ Esto quiere decir que la asamblea adopta el dominio pleno en una parte o fracción de su derecho parcelario, conservando el régimen ejidal en la otra parte o fracción de su derecho parcelario, así como en las tierras de uso común.

También se presenta el caso de que aun cuando el ejido autoriza el dominio pleno para todos los ejidatarios del núcleo, sólo algunos lo adoptan, prefiriendo el resto mantener sus tierras en el régimen ejidal. Además habrá que tener presente que la adopción del dominio pleno no significa de manera automática la venta de la tierra por parte de los ejidatarios.

Si la adopción del dominio pleno se analiza cuantitativamente, resulta claro y evidente que, a casi seis años de la Ley Agraria y del *Procede*, esta situación no afecta al régimen ejidal del país, debido a que no tiene ninguna significación cuantitativa.

Con información a septiembre de 1998, de los 16,561 ejidos regularizados, únicamente han optado parcial o totalmente por el dominio pleno 536 núcleos agrarios, con la autorización de las respectivas asambleas generales, lo que representa tan solo 1.9% del total de ejidos del país y 3.2% de los regularizados (ver anexo).

Además, y esto es muy importante, sólo en 28 de los 536 núcleos, los ejidatarios adoptaron el dominio pleno del conjunto de sus parcelas. Esto es, de los 536 ejidos en que los sujetos asumieron la propiedad privada, en 508 únicamente vendieron una fracción o parte de su derecho y se quedaron con otra. De los 28 en que se vendió la totalidad de las parcelas, sólo nueve ya no cuentan con tierras ejidales, el resto (19) sigue disponiendo de tierra de uso común y por lo tanto conservan la vida ejidal.

⁸Téngase presente que el conjunto de la tierra ejidal tiene diferentes calidades o vocaciones, esto significa que no toda la superficie es de riego, agostadero, etcétera, por lo que la distribución equitativa de la tierra entre los ejidatarios genera la situación de que su derecho agrario represente la suma de varios polígonos o superficies que no son colindantes entre sí.

En términos de sujetos agrarios o ejidatarios, sólo 14 mil 860 de un universo aproximado de 3.5 millones han adoptado parcial o totalmente el dominio pleno. Cantidad que se puede considerar de baja representatividad, porque no alcanza 1%. Este porcentaje ya de por sí insignificante, se reduce si se considera que de los 14 mil 860 ejidatarios que vendieron tierra ejidal, sólo 807 lo hicieron de manera total y 14 mil 053 lo hicieron de una parte o fracción de la parcela. Asimismo, de los 807 sólo 236 dejaron de ser ejidatarios por no contar con tierra de uso común, la diferencia de 571 mantienen la calidad de ejidatario.

En síntesis, después de cinco años de la aplicación de la Ley Agraria y el *Procede*, únicamente 9 ejidos del universo de 27,144 han pasado totalmente al dominio pleno, lo que en términos relativos significa 0.03%, y tan sólo 236 sujetos de 3.5 millones han perdido la calidad de ejidatario. Estos datos se refieren sólo a ejidos, porque las comunidades por Ley están impedidas para adoptar la figura de dominio pleno o propiedad privada.

Además, debe tenerse presente que la adopción del dominio pleno no significa de manera automática la venta de la tierra por parte de los ejidatarios. En ocasiones se adopta esta modalidad para tener acceso a créditos, coinversiones o también para independizarse de la vida ejidal por diversos motivos.

Cabe mencionar que un número importante de los núcleos que adoptaron el dominio pleno, ya sea de manera parcial o total, corresponde a ejidos conurbados, turísticos, etcétera, en donde el uso del suelo se modificó y por lo tanto se valorizó el factor tierra, lo que ha traído consigo beneficios sustanciosos a los ejidatarios, de una manera transparente y legal. Con ello se evitan los viejos mecanismos al margen de la Ley, práctica común del pasado, en la que los ejidatarios se veían obligados a malvender o malbaratar sus tierras.

Por tanto, el desenlace esperado por los críticos no se ajusta a la realidad. Subestimaron los actuales "candados" legales que penalizan los latifundios o la concentración de la tierra. Como se estableció, es posible la enajenación de las tierras ejidales y ofrecer importantes beneficios a los ejidatarios, pero es poco probable que se efectúe de manera masiva al no existir un interés económico para ello de parte de los dueños del capital y no corresponder a la lógica y costumbre de la mayoría de los ejidatarios.

Las dos versiones, tanto la oficial como la llamada "crítica", aunque encontradas ideológica y políticamente, tenían un gran punto en común: suponer, por diferentes tipos de discursos y razonamientos, la atracción del capital al campo, ya sea para inversiones productivas o para la compra masiva de tierra.

En ese sentido ambas versiones olvidaron algo que resulta importante, que en los países no desarrollados, de amplios y complejos contrastes como México, los principales montos de acumulación y centralización del capital, desde hace algunas décadas, no se libran en torno al recurso tierra, sino básicamente en ámbitos más dinámicos de la economía, como el financiero, el de la comunicación, la maquila y manufactura para la industria automotriz (autopartes), en actividades relacionadas con la exportación, etcétera, ramas que han acumulado importantes volúmenes de capital y que ofrecen alta rentabilidad.

Otra razón por la cual es difícil suponer que se lleven a cabo inversiones masivas de capital privado, o que éste se asocie con los dueños de la tierra, como lo suponía la versión oficial, es la de considerar un ambiente de globalización en donde existe: una sobreproducción de granos y de otros bienes agrícolas; cuantiosos subsidios a los productores agrícolas de los países desarrollados; control de la producción, y en consecuencia de los precios, etcétera, iniciar una inversión en el campo resulta para el capital una aventura poco viable y atractiva.

Es posible afirmar que la situación crítica que a la fecha priva en el campo no es un problema de tenencia de la tierra, aun en momentos de crisis social y económica, en donde los niveles de bienestar de la mayoría de los campesinos, se encuentran ubicados entre la pobreza y la pobreza extrema. La lucha por la tierra no es un problema actual a resolver de manera sustantiva. En lo particular, puede revisarse el caso extremo de Chiapas con el movimiento zapatista, la lucha por la tenencia no representa uno de los puntos centrales a desahogar.

Dificultades o puntos críticos

Durante el desarrollo de este documento se han resaltado las virtudes del *Procede*, sin embargo resulta conveniente mencionar los puntos críticos y problemáticos del mismo que, dicho sea de paso, generalmente enfrentan los programas de esta dimensión y trascendencia. Por su naturaleza, las dificultades del *Procede* se han agrupado en dos: las institucionales o de organización y la problemática ejidal.

Las institucionales o de organización

El propósito de regularizar las tierras ejidales del país en un plazo relativamente corto motivó a las instituciones responsables a establecer metas significativamente ambiciosas, las cuales no sólo rebasaban sus capacidades humanas, materiales y presupuestales, sino también los tiempos que los propios órganos ejidales requerían para identificar, en el contexto de la nueva legislación agraria, los diferentes aspectos del Programa. La participación directa de los ejidatarios en los trabajos y la necesidad de lograr consensos a satisfacción de prácticamente todos los miembros de los núcleos, ha ocupado más tiempo del inicialmente programado.

Las metas tuvieron que ajustarse a las capacidades operativas, en función de los recursos disponibles y fundamentalmente de los tiempos necesarios para la maduración del *Procede* al interior de los ejidos. De manera específica, se pueden señalar dentro de las principales causas de los obstáculos institucionales o de organización, las siguientes:

Lo inédito del Procede y la magnitud del mismo. La superficie a cubrir por el *Procede* equivale a poco más del territorio conjunto de dos países de Europa, como pueden ser Francia e Italia, magnitud que se complica si además se considera: una marcada complejidad topográfica; las insuficientes vías de comunicación y la dificultad de acceso a ciertos núcleos con los respectivos equipos de medición; la diversidad y condiciones climatológicas extremas, las cuales, en ocasiones, generan retraso o suspensión de los trabajos.

El tiempo ocupado por los ejidatarios y la Comisión Auxiliar. Las actividades realizadas por los ejidatarios tomaron más tiempo de lo previsto. particularmente aquellas realizadas por la Comisión Auxiliar, por ejemplo: la capacitación, la preparación del padrón de los posibles sujetos de derecho; el recorrido y el premarcaje; el levantamiento de las actas de conformidad de los colindantes, y la elaboración del croquis respectivo.

La realización de buena parte de las actividades mencionadas deben considerar los tiempos disponibles de los ejidatarios, los cuales están ligados al ciclo agrícola y a su correspondiente carga de trabajo para cumplir con sus faenas de productores. Además, se debe contabilizar el tiempo que reclama la concertación, mecanismo indispensable que tienen que poner en práctica los ejidatarios para alcanzar los consensos necesarios en el proceso de destino y asignación de las tierras.

La asistencia de los ejidatarios a las asambleas. En algunas ocasiones los miembros de los núcleos agrarios, por la inercia de la costumbre, no acuden en el número requerido a las asambleas en la primera convocatoria. Esta situación sobre todo impacta en la asamblea inicial de anuencia.

El fraccionamiento de tierras parceladas. El proceso de parcelamiento que se gestó al interior de los ejidos en el transcurso de los años, condujo a que en un buen número de ellos la parcela de los ejidatarios como unidad jurídica se ubique en más de un espacio geográfico no colindante entre sí, debido, entre otras razones, a que la superficie ejidal puede comprender tierras de diferente calidad y a los ejidatarios les pueden tocar fracciones distantes entre sí.

Este fenómeno, que incrementa la carga de trabajo operativa y de medición, se explica fundamentalmente por la desigual calidad de la tierra ejidal y la consecuente distribución equitativa de la misma, así como por el método de roza, tumba y quema. A la fecha, se registra que, en promedio, cada ejidatario tiene dividida su parcela en dos fracciones o espacios territoriales y, de manera general, el promedio es de 2.4 documentos por beneficiario.

La ausencia de los ejidatarios. En ocasiones los trabajos del *Procede* no pueden avanzar en la medida de lo deseable porque un gran número de ejidatarios emigran en busca de empleo. Sin embargo, un indicador que no precisa cualitativamente el fenómeno, sí señala su importancia y magnitud, que el promedio nacional de los ejidatarios que se encuentran ausentes de sus núcleos durante el acto formal de regularización de sus tierras es de 20 por ciento.

Cabe destacar que la emigración no significa por ningún motivo que los ausentes sean despojados de su parcela. En unos casos, el ejidatario está al pendiente de manera directa del proceso de certificación, pero por diversos motivos no acude a las asambleas; en otros, los ejidatarios emigran con el conocimiento del propio núcleo ejidal, dejando su parcela al cuidado de un familiar.

La aplicación de la Ley Agraria. Como producto de las modificaciones al Artículo 27 constitucional y de la respectiva Ley Agraria, surgieron la Procuraduría Agraria, los Tribunales Agrarios y el Registro Agrario Nacional con un quehacer radicalmente diferente al que tradicionalmente venían practicando las instituciones del sector. Ello implicó conformar un órgano administrativo bajo una nueva visión y modo de operar.

La difusión de la Ley Agraria es una tarea que requiere de permanentes esfuerzos para que los núcleos agrarios, como propietarios de sus tierras, conozcan cuáles son sus derechos así como sus obligaciones. En este sentido el *Procede*, como cualquier otro programa de gobierno que incida en la tenencia de la tierra, tendrá que promover la nueva normatividad jurídica hasta que los ejidatarios la asimilen y dejen a un lado las costumbres y reglas que, en lo fundamental, imperaron por setenta años.

La medición. En relación con el proceso de medición de las tierras ejidales, destaca que un buen número de los actuales levantamientos cartográficos presentan resultados diferentes en la superficie o en la forma del perímetro respecto a lo que señala la documentación básica que se generó cuando se dotó el núcleo agrario.

Las diferencias se presentan en principio bajo dos situaciones: cuando los linderos o mojoneras entre los productos cartográficos del INEGI y la carpeta básica son los mismos, y cuando los linderos son diferentes entre los mencionados productos. Para el primer caso las diferencias se explican por el tipo de método disponible para la medición, en la época correspondiente en que se dotó la tierra o por la deficiente calidad en su aplicación y su respectivo cálculo.

En lo que se refiere al segundo caso las diferencias se explican en términos generales por: 1) la invasión de tierras ejidales por terceros, 2) la posesión de los ejidatarios de tierras que no les pertenecen legalmente, 3) una inadecuada ejecución y/o elaboración incorrecta del plano definitivo y 4) la modificación o pérdida de las mojoneras o de la identificación de los linderos, por los cambios en los rasgos físicos.

Para superar estos casos, uno de los requisitos indispensables que establece el procedimiento es que los colindantes deben acordar sus linderos mediante actas de conformidad, siempre respetando en campo lo señalado por la documentación fuente que dio origen al núcleo.

El actual proceso de medición se realiza con una tecnología que proporciona de manera precisa las coordenadas en que se ubica el ejido, las parcelas y los solares. Las coordenadas se encuentran referidas a un marco geodésico que permite identificar de manera exacta los límites y las colindancias de las tierras ejidales y, por ende, calcular la superficie.

El registro y la expedición de documentos. Por su parte, el RAN se ha enfrentado a la no fácil tarea de desarrollar y aplicar procedimientos registrales y de expedición de documentos de manera masiva en un periodo relativamente corto. En este sentido, el RAN ha sancionado la certeza jurídica y la seguridad social en más de 4.7 millones de documentos.

La coordinación interinstitucional. Las instituciones responsables del Programa desplegaron importantes esfuerzos de coordinación para que los ritmos y esquemas de trabajo internos que privaron en cada una de ellas se afinaran en tiempo y forma a la cadena de actividades conjuntas del *Procede* y a la lógica operativa del mismo. El Programa reclama una importante cantidad de recursos humanos interinstitucionales, los cuales deben operar de manera coordinada, situación que implica superar una complejidad de factores.

La problemática ejidal

Hasta el 30 de septiembre de 1998, de los 27 mil 144 ejidos donde se iniciaron las acciones del *Procede*, en 7 mil 629 que representan 28%, los trabajos se encuentran detenidos o retrasados por diversas causas, las cuales en su mayoría se presentan al interior de los ejidos.

Las 20 causas generales que explican la problemática ejidal del *Procede* en los 7 mil 629 núcleos agrarios, se han detectado a través de los diagnósticos, esta cantidad de ejidos tienen 11 mil 444 asuntos que representan cuando menos una problemática. Esto equivale a decir que un núcleo puede tener más de una situación adversa que dificulte su regularización.

Las cinco causas principales que impiden su regularización son: conflictos por límites 2 mil 301; por conflictos político-sociales 993; 959 ejidos han rechazado el Programa; 552 por desinterés, inasistencia o porque no existen órganos de representación y 449 por la indefinición o desconocimiento de los límites ejidales. Cabe mencionar que buena parte de los ejidos que en un principio rechazaron el Programa, modifican su punto de vista. Parte importante de la explicación parece encontrarse en la regla de demostración y emulación que les proporcionan los núcleos vecinos ya regularizados.

Es indudable que en el futuro la mayoría de los trabajos del *Procede* se llevarán a cabo en ejidos más grandes en superficie y en sujetos, los cuales, cuando menos, tienen alguna problemática a resolver de las 11 mil 444 señaladas "... los ejidos por certificar tienen cada vez más problemas en la delimitación de derechos de propiedad y tienen menos incentivos a la regularización. Además, los ejidos pendientes de certificar son más extensos y, no obstante su menor presión demográfica sobre la tierra, la constitución de nuevas parcelas o disputa por las existentes lleva a pensar que los ejidos por certificar presentan mayor potencialidad de conflicto".⁹ Además es posible inferir que en buena parte de los ejidos pendientes de certificados estén marcados por la pobreza extrema.

⁹Guillermo R. Zepeda. "Cuatro años del *Procede*: avance y desafíos en la definición de derechos agrarios en México", *Estudios Agrarios*, núm. 9. El autor es investigador del Centro de Investigaciones para el Desarrollo A.C. El trabajo del autor es significativo y desarrolla un sencillo pero interesante modelo econométrico, que permite demostrar lo señalado.

Conclusiones

Dado el proceso político de expropiación y dotación de tierras, así como las naturales limitaciones técnicas en que se llevó a cabo la reforma agraria, resulta conveniente cimentarla y apuntalarla de una forma prácticamente irreversible, como un acto de justicia a uno de los grupos sociales más vulnerables del país. En este contexto, el *Procede* ratifica y consolida el proceso de entrega de tierras a los ejidatarios, toda vez que ofrece certeza jurídica y seguridad colectiva e individual, mediante los respectivos certificados, títulos y planos.

Respecto al análisis en torno a la tenencia de la tierra, deben considerarse dos aspectos centrales que se encuentran estrechamente vinculados entre sí. El primero se refiere a la imposibilidad material y objetiva de continuar con el reparto agrario.

En general, la tierra sujeta a afectarse y repartirse ya se entregó a los campesinos, y la política de Estado sobre la reforma agraria ya cumplió su objetivo; continuarla como un eje central del desarrollo y forma de distribución de riqueza en el campo resulta obtuso y demagógico.

En segundo lugar, debe considerarse que los incrementos de la población a nivel nacional van asociados a una disminución relativa de la población rural respecto a la urbana pero, al mismo tiempo, a un incremento absoluto de la población rural. Esta mayor cantidad de población rural fomenta, en lo general, una creciente presión sobre la tenencia de la tierra y, en lo particular, esta tendencia se concentra principalmente en aquellas tierras que manifiestan debilidad jurídica para acreditar la propiedad y sus respectivos linderos. En este sentido el *Procede* desalienta futuros conflictos agrarios.

El ejido es una organización que no tiende a desaparecer; las reformas al marco jurídico y, sobre todo el *Procede*, apuntalan su permanencia fortaleciendo el derecho y el dominio sobre la tierra, al disponer de documentos que ratifican de manera clara y precisa la propiedad ejidal. Sin embargo, esto resulta insuficiente para alcanzar la consolidación integral del ejido, la cual sólo se logrará en el momento que se despliegue y materialice su potencial productivo y comercial en su beneficio.

El *Procede* de suyo, ubica a los beneficiarios en la posibilidad de liberarse de los vínculos que habitualmente los subordinaban y los sujetaban a poderes locales, los cuales manipulaban sus derechos para obtener beneficios

políticos o electorales. La certificación provee a los sujetos de derecho un patrimonio que ya no se encuentra subordinado a decisiones políticas, administrativas o de otras instancias, lo que indudablemente refuerza su actividad productiva, así como su posición social y política.

La normatividad y los procedimientos interinstitucionales que guían los trabajos del *Procede*, como programa de certificación de las tierras ejidales, han mostrado sus bondades y su propia legitimidad. Desde esta perspectiva, el punto central radica en que, dentro del marco de la Ley Agraria, se ha respetado la voluntad y la participación plena de los ejidatarios. Como ya se mencionó, los trabajos del *Procede* no han avanzado con la rapidez deseada. Sin embargo, a la fecha casi se tiene una cobertura de 100% en las primeras etapas, más de las tres cuartas partes de los ejidos ya aceptaron el programa y cerca de 60% de los ejidos del país fueron certificados y/o titulados.

En el futuro las instituciones trabajarán en ejidos de mayor complejidad, tanto en lo que se refiere al número de ejidatarios y a la magnitud de la superficie como a la problemática ejidal que presentan los núcleos. Por ello, se deberán redoblar los esfuerzos de coordinación para que, dentro del marco de la Ley, se generen esquemas creativos y flexibles de solución que permitan avanzar en el consenso social que permita la certificación.

Una condición necesaria, aunque no suficiente, para revertir la tendencia de descapitalización y empobrecimiento en que se encuentran los ejidatarios, es que exista una clara certidumbre social y seguridad jurídica sobre lo que le pertenece a cada uno de ellos. De lo contrario, en muchos de los convenios o transacciones económicas en que participen estarán en desventaja, porque en los tiempos actuales la insuficiencia jurídica en sus derechos los coloca en desigualdad comparativa ante la reina de las propiedades: la privada.

El *Procede* desalienta el conflicto y la incertidumbre agraria al proporcionar bases jurídicas y cartográficas que contribuyen a mantener una situación de estabilidad en términos de tenencia de la tierra, protegiendo los derechos y el patrimonio de uno de los grupos sociales más pobres y desprotegidos del país.

Tanto la versión "oficial" como la "crítica" se equivocaron al considerar, cada una con su respectivo discurso, flujos importantes de capital al campo; una al considerar que la certidumbre en la tierra era causa suficiente para atraer capitales; la otra, al estimar una venta masiva de tierras ejidales y la formación de latifundios.

En lo que se refiere a la idea equivocada sobre la venta masiva de tierras ejidales y la consecuente desaparición de los respectivos núcleos, se tiene que a cinco años de aplicarse la Ley Agraria y el *Procede*, sólo nueve ejidos de un universo de 27 mil 144, con 236 sujetos agrarios de 3.5 millones, que representa menos de 1%, ya no disponen de tierra ejidal.

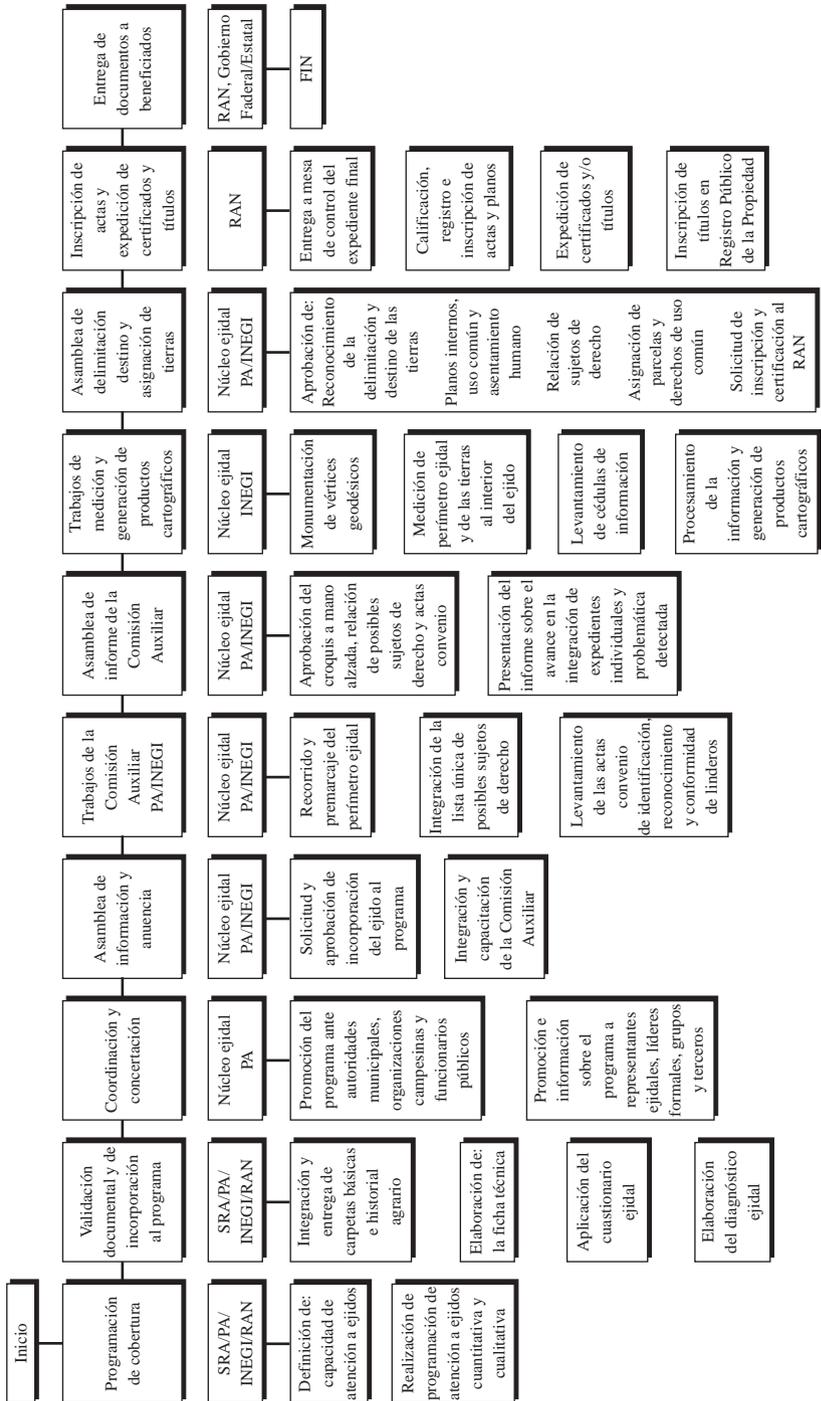
Para elevar de manera real el bienestar económico y social de los campesinos, y en particular de los ejidatarios, no basta proteger sus derechos sobre la tenencia de la tierra; se hace necesario devolverle al campo lo que durante décadas el mismo campo dio por la vía de los precios de los productos agrícolas al desarrollo urbano y en lo concreto a las ramas de la gran industria, la comunicación, la banca y las finanzas, etcétera, mismas que fueron las verdaderas beneficiadas de la transferencia de recursos en el sentido señalado.

El apoyo al campo y a la propiedad social en lo específico, que posee más de la mitad del territorio nacional con alrededor de 3.5 millones de sujetos de derecho, no debe verse ni como una graciosa concesión ni como el regreso al paternalismo o populismo, sino como un requisito indispensable para alcanzar la autosuficiencia alimentaria, el crecimiento económico sostenido a tasas significativas, así como el desarrollo social y económico de la población en general.

No se trata de reconstruir el llamado populismo o establecer nuevos esquemas de ineficiencias y andamiajes de corrupción, sino utilizar el conjunto de instrumentos que dispone el Estado para promover el bienestar de las familias campesinas y en particular la de los ejidatarios y comuneros. Desde que se impulsaron las reformas, todos los diagnósticos sobre los núcleos agrarios señalan la necesidad de procurar la capitalización de estas tierras como medida indispensable para elevar los niveles de bienestar, esto no se ha dado de la manera en que se tenía previsto por la inversión privada, ni tampoco se dará en un futuro cercano, por lo tanto el Estado tiene que retomar su responsabilidad.

Anexo

Procede
Etapas del Procedimiento General Operativo
SRA/PA/INEGI/RAN





Avance acumulado por estado
Ejidos

Estado	Diagnósticos					AIA					Trabajos de la Comisión	% cober-tura	AICA	% cober-tura
	Uni-verso ejidal	total	% cober-tura	Favorables	% cober-tura	Total	% cober-tura	Incor-porados	% cober-tura	Rechazo				
Total nacional	27,144	26,988	99	23,991	89	23,496	87	22,537	83	959	19,322	71	18,967	70
Aguascalientes	182	182	100	181	99	181	99	172	95	9	169	93	168	92
Baja California	224	224	100	194	87	191	85	191	85		158	71	155	69
Baja California Sur	100	100	100	96	96	96	96	96	96		88	88	88	88
Campeche	380	380	100	371	98	365	96	353	93	12	334	88	327	86
Coahuila	875	874	100	783	90	777	89	734	84	43	688	79	676	77
Colima	150	150	100	150	100	151	101	150	100	1	149	99	149	99
Chiapas	1,871	1,845	99	1,269	69	982	52	906	48	76	607	32	583	31
Chihuahua	884	884	100	868	98	865	98	860	97	5	804	91	799	90
Distrito Federal	83	81	98											
Durango	959	959	100	959	100	941	98	929	97	12	840	88	818	85
Guanajuato	1,410	1,410	100	1,281	91	1,281	91	1,224	87	57	1,068	76	1,012	72
Guerrero	1,046	1,046	100	838	80	789	75	755	72	34	555	53	545	52
Hidalgo	1,001	987	99	921	93	883	88	865	86	18	660	66	658	66
Jalisco	1,369	1,356	99	1,108	82	1,100	80	1,044	76	56	766	56	731	53
México	1,057	1,057	100	975	92	1,000	95	922	87	78	774	73	764	72
Michoacán	1,690	1,674	99	1,512	90	1,514	90	1,274	75	240	949	56	933	55
Morelos	202	202	100	190	94	190	94	190	94		163	81	162	80
Nayarit	356	356	100	330	93	327	92	295	83	32	237	67	231	65
Nuevo León	591	591	100	561	95	563	95	559	95	4	514	87	497	84

Avance acumulado por estado
Ejidos
(continuación)

Estado	Diagnósticos					AIA					Trabajos de la Comisión	% cobertura	AICA	% cobertura
	Universo ejidal	total	% cobertura	Favorables	% cobertura	Total	% cobertura	Incor – porados	% cobertura	Rechazo				
Oaxaca	756	756	100	585	77	597	79	585	77	12	484	64	479	63
Puebla	1,033	1,033	100	980	95	971	94	966	94	5	875	85	860	83
Querétaro	357	353	99	347	98	336	94	330	92	6	306	86	303	85
Quintana Roo	275	275	100	274	100	274	100	260	95	14	242	88	236	86
San Luis Potosí	1,098	1,083	99	949	88	954	87	914	83	40	791	72	782	71
Sinaloa	1,151	1,151	100	1,025	89	968	84	956	83	12	882	77	872	76
Sonora	902	902	100	824	91	824	91	816	90	8	787	87	771	85
Tabasco	736	736	100	716	97	715	97	691	94	24	590	80	573	78
Tamaulipas	1,312	1,312	100	1,116	85	1,116	85	1,116	85		1,022	78	1,012	77
Tlaxcala	238	236	99	236	100	236	99	236	99		231	97	230	97
Veracruz	3,399	3,341	98	2,990	89	2,948	87	2,848	84	100	2,439	72	2,416	71
Yucatán	712	709	100	650	92	650	91	636	89	14	543	76	542	76
Zacatecas	745	743	100	712	96	711	95	664	89	47	607	81	595	80

Nota: Corte al 30 de septiembre de 1998.

Avance acumulado por estado
Ejidos

Estado	Medición	%Cobertura	Planos entregados	% Cobertura	ADDAT	% Cobertura	Entrega de expedientes a mesa de control	%Cobertura	Certificación y titulación	% Cobertura
Total nacional	17,975	66	17,555	65	17,139	63	16,915	62	16,561	61
Aguascalientes	163	90	162	89	160	88	159	87	157	86
Baja California	150	67	145	65	141	63	138	62	132	59
Baja California Sur	88	88	88	88	88	88	87	87	86	86
Campeche	321	84	319	84	315	83	314	83	312	82
Coahuila	669	76	656	75	645	74	629	72	612	70
Colima	146	97	146	97	143	95	142	95	141	94
Chiapas	489	26	475	25	471	25	458	24	456	24
Chihuahua	727	82	716	81	688	78	677	77	635	72
Distrito Federal										
Durango	809	84	796	83	772	81	761	79	759	79
Guanajuato	921	65	896	64	852	60	844	60	826	59
Guerrero	509	49	498	48	490	47	480	46	466	45
Hidalgo	623	62	607	61	594	59	580	58	570	57
Jalisco	696	51	679	50	671	49	665	49	648	47
México	721	68	697	66	694	66	669	63	662	63
Michoacán	849	50	834	49	799	47	793	47	788	47
Morelos	162	80	161	80	156	77	156	77	154	76

Avance acumulado por estado
Ejidos
(continuación)

Estado	Medición	%Cobertura	Planos entregados	% Cobertura	ADDAT	% Cobertura	Entrega de expedientes a mesa de control	%Cobertura	Certificación y titulación	% Cobertura
Nayarit	222	62	218	61	212	60	211	59	207	58
Nuevo León	474	80	467	79	439	74	437	74	428	72
Oaxaca	466	62	462	61	445	59	443	59	438	58
Puebla	807	78	794	77	772	75	764	74	747	72
Querétaro	292	82	280	78	273	76	266	75	256	72
Quintana Roo	223	81	219	80	218	79	215	78	212	77
San Luis Potosí	757	69	738	67	729	66	723	66	719	65
Sinaloa	847	74	831	72	815	71	800	70	797	69
Sonora	745	83	740	82	726	80	722	80	713	79
Tabasco	536	73	533	72	516	70	510	69	509	69
Tamaulipas	982	75	972	74	960	73	953	73	925	71
Tlaxcala	228	96	227	95	227	95	227	95	227	95
Veracruz	2,273	67	2,147	63	2,094	62	2,070	61	1,976	58
Yucatán	496	70	478	67	468	66	462	65	450	63
Zacatecas	584	78	574	77	566	76	560	75	553	74

Nota: Corte al 30 de septiembre de 1998.

Resumen nacional de las promociones resueltas del *Procede*
Acumulado de 1993 hasta el 30 de septiembre de 1998
Resultados de certificación

Delegación	Beneficiarios				Documentos				Superficie (ha)*				Superficie medida (ha)
	Ejidatarios	Posesio-narios	Avecin-dados	Total	Certificados		Títulos Solares	Total	Parcelada	Uso Común	Titulada	Total	
					Parce-larios	Uso Común							
Aguascalientes	10,775	606	12,823	24,204	22,547	8,981	22,473	54,0001	79,879	78,258	2,340	160,477	200,415
Baja California	8,117	340	4,219	12,676	11,196	3,751	11,012	25,959	576,400	1,394,061	1,338	1,971,799	2,450,014
Baja California Sur	4,805	510	3,479	8,794	8,191	4,725	7,382	20,298	154,046	2,427,015	1,301	2,582,362	2,942,407
Campeche	22,358	574	9,771	32,703	12,978	9,131	28,626	50,735	222,782	619,344	5,259	847,385	2,075,249
Coahuila	33,501	967	22,459	56,927	73,260	25,418	62,595	161,273	1,090,664	2,058,929	9,013	3,158,606	3,909,365
Colima	10,896	1,011	9,307	21,214	19,127	4,977	15,382	39,486	194,697	45,909	1,493	242,100	282,192
Chiapas	30,425	6,339	19,968	56,732	91,836	11,102	50,211	153,149	367,308	73,349	6,818	447,476	498,602
Chihuahua	50,182	2,158	13059	65399	61968	46560	38085	146613	414802	3768744	7185	4190731	5050741
Durango	66801	3451	23229	93481	106434	62511	64880	233825	516793	3128330	7304	3652427	4055826
Guanajuato	47816	8676	37178	93670	129592	33410	67505	230507	301505	151339	8503	461347	562482
Guerrero	39994	9015	11584	60593	97741	26168	26388	150297	339146	171082	3182	513411	707298
Hidalgo	53331	2993	17438	73762	109214	42081	40837	192132	170268	137577	4932	312778	369402
Jalisco	43913	6875	39665	90453	88515	25986	67275	181776	399261	273148	5175	677584	800505
México	82610	63217	1771	147598	274027	66640	1890	342557	244823	75874	90	320786	416798
Michoacán	47200	9203	19241	75644	114451	33343	34629	182423	386610	237562	4041	628214	794415
Morelos	24956	1882	339	27177	50429	13912	861	65202	93181	39788	136	133105	213047

Resumen nacional de las promociones resueltas del *Procede*
 Acumulado de 1993 hasta el 30 de septiembre de 1998
Resultados de certificación
 (continuación)

Delegación	Beneficiarios				Documentos				Superficie (ha)*				Superficie medida (ha)
	Ejidatarios	Posesionarios	Avecindados	Total	Certificados		Títulos Solares	Total	Parcelada	Uso Común	Titulada	Total	
					Parcelarios	Uso Común							
Nayarit	26010	3493	18372	47875	57291	14746	41595	113632	263162	233911	3440	500514	590106
Nuevo León	22252	2264	7527	32043	42871	18933	27915	89719	286735	694764	8450	989949	1219197
Oaxaca	42534	3688	22266	68488	97404	21806	57277	176487	384725	151614	8866	545204	609105
Puebla	87874	8600	25715	122189	200258	65305	58940	324503	334537	233660	7977	576173	656197
Querétaro	17628	3808	15522	36958	43515	16631	28603	88749	99766	180479	4452	284697	349673
Quintana Roo	16574	200	7206	23980	273	16005	21647	37925	6019	1201744	4647	1212410	1623072
San Luis Potosí	52796	8233	14007	75036	156364	38987	58828	254179	466392	1218449	18053	1702894	1892586
Sinaloa	76095	1083	4523	81701	107666	41581	8819	158066	818870	577418	796	1397083	1686686
Sonora	45819	872	16208	62899	32617	38805	36757	108179	420491	2708828	4728	3134047	3782408
Tabasco	32734	18659	22547	73940	73435	8150	40526	122111	451720	67142	4607	523469	587455
Tamaulipas	45526	1136	16335	62997	95322	24561	47307	167190	792457	378971	9973	1181400	1360285
Tlaxcala	38017	847	11041	49905	78908	24879	23749	127536	129301	30300	2156	161757	182965
Veracruz	110227	10792	64804	185823	192715	26557	135079	354351	1152753	63370	16923	1233047	1371123
Yucatán	33880	6084	3850	43814	24634	29861	11929	66242	312882	637301	2472	952654	1052520
Zacatecas	58028	5459	24208	87695	151131	55405	77814	284350	666435	1117464	13285	1797184	2138578
Total	1,283,674	193,035	519,661	1,996,370	2,625,910	860,908	1,216,816	4,703,634	12,138,410	24,175,724	178,937	36,493,071	44,430,444

• ESTUDIOS AGRARIOS •

Total de ejidos por Delegación que adoptaron el dominio pleno*
desde 1993 hasta el 30 de septiembre de 1998

Delegación	Ejidos	Ejidatarios reconocidos	Beneficiados	Títulos	Superficie Titulada (ha)
Aguascalientes	40	2,793	91	1,540	6,202
Baja California	19	1301	306	344	11,750
Baja California Sur	19	1,353	1,068	2,106	24,574
Campeche	1	29	14	14	939
Coahuila	34	2,246	1,052	1,852	31,423
Colima	15	1,086	193	244	1,882
Chiapas	0	0	0	0	0
Chihuahua	12	784	471	1,347	14,892
D.F.	0	0	0	0	0
Durango	52	3,615	1,257	1,867	6,305
Guanajuato	55	2,878	1,177	1,943	6,177
Guerrero	1	52	32	36	96
Hidalgo	9	1,020	320	483	1,553
Jalisco	24	2,448	358	455	5,652
México	12	1,599	774	943	1,422
Michoacán	9	598	73	253	555
Morelos	4	878	207	329	655
Nayarit	7	682	118	240	836
Nuevo León	46	2,402	1,478	2,546	24,628
Oaxaca	12	1,142	64	91	277
Puebla	7	784	372	594	684
Querétaro	10	693	240	382	1,570
Quintana Roo	1	111	86	93	1,001
San Luis Potosí	15	921	288	548	2,439
Sinaloa	36	5,020	1,208	1,497	13,178
Sonora	35	2,513	876	1,097	34,865
Tabasco	2	375	226	268	365
Tamaulipas	19	1,067	408	751	33,997
Tlaxcala	8	2,836	371	521	867
Veracruz	19	914	557	770	3,162
Yucatán	10	1,205	246	283	2,377
Zacatecas	3	124	79	103	504
	536	43,469	14,860	23,540	234,827

* Sólo se contabilizó a los ejidos que además de haber realizado la asamblea de adopción de dominio pleno, ya expidieron cuando menos un título de origen parcelario. Lo anterior debido a que puede ocurrir que ninguno de los sujetos autorizados por la asamblea de dominio pleno, haya solicitado la expedición de dichos títulos al RAN.