

## ***Cuatro años de Procede: avances y desafíos en la definición de derechos agrarios en México\****

*Este trabajo parte de una descripción del Procede y de la discusión de su importancia económica y social para de ahí analizar los avances del Programa y caracterizar a los ejidos certificados. En el trabajo se discute el tipo de dificultades que ha enfrentado la instrumentación del Programa y se define un modelo econométrico para evaluar la incidencia de diversos factores en el avance del Programa.*

Guillermo R. Zepeda Lecuona\*\*

### ***Introducción***

**E**l Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (*Procede*) es uno de los programas más significativos dentro de los trabajos de ordenamiento y regularización de la propiedad rural. El propósito del *Procede* es medir y delimitar los predios ejidales, así como integrar los expedientes de cada parcela, solar urbano y extensiones de uso común, para posteriormente emitir los certificados y títulos correspondientes.

---

\* Este trabajo forma parte de un estudio empírico sobre la transformación de los derechos de propiedad agrarios tras la reforma institucional de 1992, que realiza el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC). El autor agradece a la Dirección en Jefe del Registro Agrario Nacional las facilidades que ha brindado para la realización de este estudio y, particularmente, por lo que se refiere a este ensayo, a su Dirección General de Titulación y Control Documental por su valiosa información.

\*\* Guillermo Zepeda Lecuona es investigador del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.

La importancia de este Programa no sólo se deriva de un criterio cuantitativo, dado que pretende certificar las 103 millones de hectáreas<sup>1</sup> (más de la mitad del territorio nacional) que se encuentran bajo el régimen de tenencia ejidal o comunal. Además, se trata de una acción redistributiva que implica la transferencia de tierra al patrimonio particular de ejidatarios y comuneros y sus núcleos (que anteriormente sólo tenían derecho a usufructuarla). Es decir, este Programa está definiendo y constituyendo derechos de propiedad sobre la superficie de ejidos y comunidades, que fue uno de los propósitos centrales de la reforma institucional de 1992.

Debido a su importancia social y económica, esta regularización o transferencia de derechos despierta gran interés, ¿cuál es el avance que presenta la certificación en el país? ¿En qué estados de la República se presentan mayores dificultades o resistencias a la certificación? ¿A qué se deben estas resistencias? ¿Qué conflictos surgen al delimitar y documentar superficies disputadas por décadas? ¿Se podrá concluir la certificación en el tiempo previsto? ¿Qué contrapesos existen en la legislación para evitar la apropiación o regularización indebidas y en qué medida funcionan? ¿Existen algunas características en común entre los ejidos certificados en estos primeros cuatro años de actividad?

Este ensayo busca dar respuesta a estas interrogantes. Describe los avances de la certificación tanto en el ámbito nacional como en cada entidad, así como las características promedio de los ejidos certificados y de los beneficiarios del Programa. Se exponen los principales factores que inciden en el avance del *Procede* y se analizan las reacciones ante el Programa en las distintas regiones del país. Se refieren las perspectivas y retos en la aplicación de éste, subrayando la problemática a que se enfrenta la definición de derechos agrarios en un medio en el que por décadas prevaleció la simulación y la arbitrariedad, y en donde la pobreza y la desigualdad entre los sujetos agrarios representan un desafío para los propósitos de equidad de la reforma. Por último, se hace referencia a los riesgos de forzar la conclusión del Programa para el año 2000.

---

<sup>1</sup> En esta cantidad están contenidas 18 millones de hectáreas correspondientes a las comunidades agrarias, cuya incorporación al *Procede* está prevista a partir de 1997.

El *Procede* es un programa de carácter gratuito y voluntario, en él participan fundamentalmente tres instituciones: la Procuraduría Agraria (PA), que informa y asesora a los ejidatarios, el Registro Agrario Nacional (RAN), que participa en la delimitación, registro y emisión de certificados y títulos, y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), como apoyo técnico-operativo fundamental.

Además de los organismos que participan directamente en el programa, es importante señalar la relevancia de los órganos encargados de administrar justicia como los Tribunales Agrarios y los pertenecientes al Poder Judicial de la Federación en el avance del *Procede*, pues cuando las diferencias entre los sujetos agrarios no llegan a un acuerdo ni pueden ser conciliadas durante los trabajos de delimitación, los interesados acuden a los tribunales para que la extensión y titularidad de los derechos sean definidos judicialmente. Sólo tras la resolución de los tribunales se extenderá el certificado a su titular legal.

Operativamente, el *Procede* ha sido dividido en siete etapas:<sup>2</sup> coordinación y concertación; sensibilización al interior del núcleo ejidal; Asamblea de información y anuencia; Asamblea de informe de la Comisión Auxiliar; medición y elaboración de planos; Asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras, y expedición de certificados.

El Programa ha dado pasos muy significativos en la definición de derechos ejidales; sin embargo, se han presentado dificultades por la complejidad de factores que coinciden en este proceso de certificación. Sobre la marcha el Programa se ha encontrado con inconformidades, controversias de linderos y, con menor frecuencia, oposiciones a la certificación.

Uno de los principales problemas que ha enfrentado el Programa es el que los derechos de propiedad no han sido legalmente establecidos en la mayoría de los casos, lo cual brinda un panorama conflictivo de posesión precaria por parte de los sujetos agrarios. Jesús Morett señala: "como en la mayoría de los ejidos la tierra no está parcelada, los ejidatarios tienen sobre ella una posesión provisional

---

2 *Procede*, Acciones de la Procuraduría Agraria, en *Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria*, núm. 1, octubre-diciembre de 1995, pp. 115-126.

(aproximadamente sólo 36% de los ejidatarios tiene certificado de derechos agrarios y únicamente 11% su título parcelario)"<sup>3</sup> por lo que se refiere a la llamada "parcelación económica" o de *facto*, que siendo provisional devino permanente, encubre delimitaciones realizadas "... en muchos casos de manera injusta y desproporcional con la complicidad de funcionarios de la hoy Secretaría de la Reforma Agraria y de las autoridades ejidales".<sup>4</sup>

Una de las principales dificultades del Programa es la integración de los expedientes ya que, por una parte, en el campo coexisten constancias documentales de la más diversa índole y, por otra, existen algunos registros y constancias difíciles de recabar. Para evitar vicios técnicos y anomalías jurídicas en los expedientes que podrían minar la legitimidad de la nueva documentación fue necesario establecer un Sistema de Control de Calidad Documental y se creó la Comisión Interinstitucional de Revisión y Validación.<sup>5</sup>

El Presidente de la República ha señalado que el Programa será concluido antes de que finalice su administración —en el año 2000— por lo que se han intensificado las tareas de los organismos involucrados para alcanzar las metas establecidas. A continuación analizaremos el grado de avance, así como la distribución de la certificación y titulación en los estados del país.

### ***Los avances del programa de certificación***

A casi cuatro años de iniciado el programa, en enero de 1997 la Dirección de Certificación del Registro Agrario Nacional reportaba que se había concluido el programa en 13 mil 021 ejidos, lo que representa un avance de 47.5%<sup>6</sup> y se proyectaba que durante 1997 se alcanzaría un avance de entre 58 y 60%. Para abril de 1997, el Presidente de la República señaló que se habían concluido los trabajos de certificación y titulación en 13 mil 488 ejidos, que significa un avance de 49.2 por ciento.<sup>7</sup>

---

3 Morett Sánchez, Jesús Carlos, *Alternativas de modernización del ejido*, Instituto de Proposiciones Estratégicas, A.C., México, 1991, pp. 142-143.

4 *Idem*.

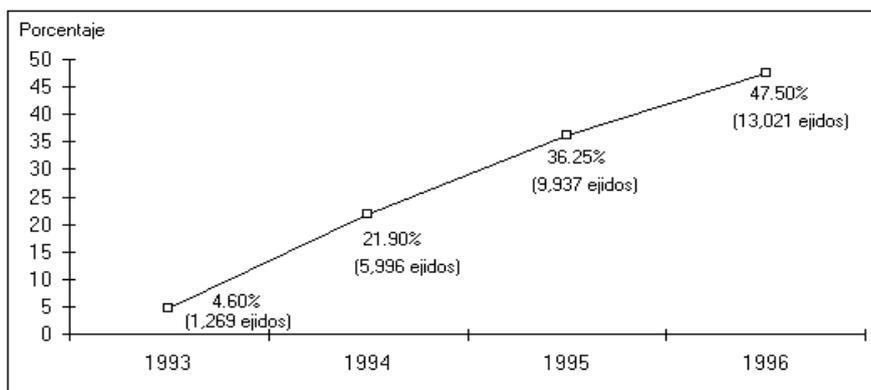
5 *Procede*, Acciones de la Procuraduría Agraria, *op. cit.*

6 El número de ejidos que oficialmente maneja el *Procede* es 27 mil 218 ejidos (por ejemplo, los 43 ejidos del D.F. no serán regularizados por este Programa), a diferencia del INEGI que ha señalado la existencia de 27 mil 412. Usar una cantidad u otra no afecta significativamente la medición del avance porcentual (aproximadamente 0.7%). Respecto del avance actual la variación es de apenas 0.3%. Utilizaremos aquí la cifra de 27 mil 412, ya que para datos como la superficie ejidal y el número de ejidatarios obedecen a la información estadística de los censos ejidales y agropecuarios del INEGI.

7 Intervención del Presidente de la República en el aniversario luctuoso de Emiliano Zapata, Ayoxuxtla, Puebla, 10 de abril de 1997, publicado en *El Financiero* del 11 de abril de 1997.

Para enero de 1997, se habían expedido 3.4 millones de documentos, entre certificados y títulos, que amparaban una superficie de 27.8 millones de hectáreas, lo que representa 14% de la superficie del país y 32.6% del total de la superficie ejidal. Esto significa que en uno de cada dos ejidos se había concluido el Programa y una de cada tres hectáreas ejidales estaba certificada.

Grado de avance del *Procede*, enero de 1997

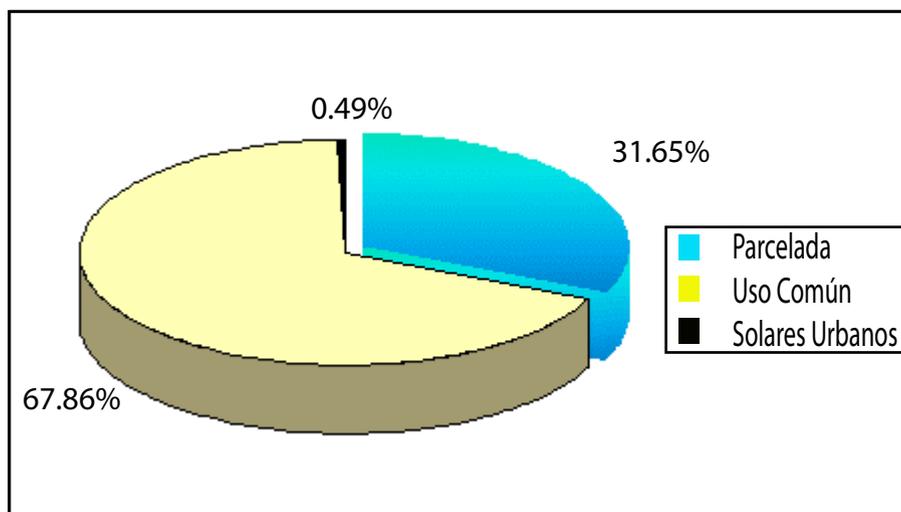


Fuente: Elaborado con información de la SRA (1993-1994) y del RAN (1995-1996).

En cuanto al avance anual del Programa, se puede apreciar que durante 1993 fue moderado, toda vez que durante la mayor parte del año se establecieron la mecánica de cooperación interinstitucional y la logística operativa a que ya hemos hecho referencia. Sería hasta 1994 cuando se incrementara considerablemente el porcentaje (de hecho, la primera entrega masiva de documentos se realizó hasta enero de 1994); ese año se concluyó la certificación en 4 mil 727 ejidos (17.2% del total de ejidos), cantidad que no fue alcanzada en 1995 ni en 1996 debido, principalmente, a que cada vez se plantea la certificación en ejidos más extensos y con mayor número de controversias por límites parcelarios, lo que dificulta sensiblemente el avance.

De las 27.8 millones de hectáreas certificadas, 8.8 millones correspondían a superficie parcelada, 18.87 millones a superficie de uso común y, por último, 136.2 miles de hectáreas tituladas eran solares urbanos.

Distribución de la superficie documental *Procede* 1997



Fuente: Elaborado con información proporcionada por la Dirección General de Certificación, Titulación e Inscripción de Sociedades, RAN, enero de 1997.

Dada la heterogeneidad del medio rural en nuestro país, la respuesta y desarrollo del *Procede* ha sido distinto en las diversas regiones. El espectro de avance va desde 92% en Tlaxcala (único estado en donde se considera concluido el Programa) hasta 15% en Chiapas.

En enero de 1996 el Presidente de la República declaró que Tlaxcala era la primera entidad federativa en la que habían concluido el rezago agrario y la actividad de las brigadas de certificación y titulación ejidal. En dicho estado, 220 ejidos (92%)<sup>8</sup> acordaron en Asamblea incorporarse al *Procede* y recibieron los documentos que avalaban la legal propiedad de sus parcelas y solares urbanos, así

<sup>8</sup> Dado que se trata de un programa voluntario, se considera concluido el proceso de certificación cuando se ha planteado a la Asamblea de todos los ejidos de la entidad federativa la posibilidad de incorporarse al programa. Si posteriormente algún núcleo que originalmente había decidido no participar en el *Procede*, cambia de parecer, el servicio podrá ser brindado por las autoridades agrarias.

como su derecho a disfrutar de las extensiones de uso común y de explotación colectiva. En contraste, Chiapas presenta escaso avance de 15%. Tal rezago en los trabajos del *Procede* se explica porque las autoridades agrarias han considerado que la situación de excepción que actualmente vive la entidad no resulta el escenario adecuado para delimitar y definir derechos de propiedad.

Cuadro 1  
Avance del *Procede* en las entidades federativas

Estado	Ejidos Certificados	Grado de avance (%)	Superficie cert. (ha)	Superficie total ejidal (%)
Tlaxcala	220	92.05	151,002.7	77.53
Colima	134	88.16	225,108.2	68.59
Aguascalientes	143	80.34	141,438.4	53.80
Morelos	154	74.76	13,674.5	44.53
Sonora	609	72.59	2,798,553.2	57.43
Baja California S.	71	71.00	1,693,960.8	31.51
Durango	620	65.33	2,945,167.0	51.61
Nuevo León	387	65.15	880,950.7	43.37
Chihuahua	548	61.85	3,571,793.0	38.28
Querétaro	212	61.27	224,405.8	41.66
Zacatecas	462	60.87	1,452,861.8	39.84
Coahuila	531	60.41	2,673,014.0	37.79
Quintana Roo	161	60.30	807,827.0	28.92
Campeche	236	59.15	41,038.0	11.76
Puebla	603	57.37	436,432.5	36.25
Tamaulipas	758	55.53	969,440.2	39.19
México	571	55.12	261,046.8	30.92
San Luis Potosí	582	53.25	1,411,694.6	34.89
Sinaloa	596	51.34	765,267.5	24.24
Tabasco	389	51.18	325,042.5	29.06
Oaxaca	363	46.24	441,274.9	27.48
Yucatán	332	45.79	520,164.2	23.12

Continuación Cuadro 1  
Avance del *Procede* en las entidades federativas

Baja California	102	45.54	1,467,588.4	25.70
Nayarit	164	45.05	327,132.9	26.58
Hidalgo	426	42.90	232,976.3	26.67
Guanajuato	581	39.36	282,075.6	21.46
Veracruz	1,358	38.55	735,748.9	26.19
Jalisco	504	38.10	502,453.8	22.16
Michoacán	560	32.96	386,205.6	17.95
Guerrero	337	32.66	338,029.4	11.09
Chiapas	307	15.48	291,744.0	9.47
Totales	13,021	47.50	27,807,529.71	32.66

Fuente: Elaboración propia con datos del RAN y del VII Censo Ejidal del INEGI.

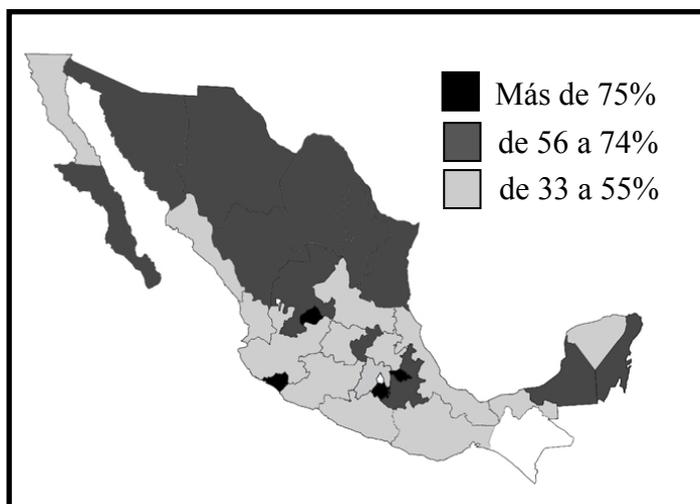
En el cuadro anterior se presentan las entidades federativas ordenadas de acuerdo con el porcentaje de ejidos que han sido certificados. También se indica la superficie certificada y el porcentaje del total de tierra ejidal que representa. En todos los estados la proporción de superficie certificada es menor al porcentaje de ejidos documentados, debido a que los primeros ejidos en los que se concluyeron los trabajos técnico-documentales de delimitación y certificación de los predios son los de menor tamaño. Esta tendencia se acentúa en el caso de Baja California Sur donde, no obstante que se ha certificado a 71% de los ejidos, apenas representan 31% de la superficie ejidal del estado.

Si bien la cantidad de ejidos certificados varía entre las entidades tanto por la extensión como por la densidad ejidal de los estados (Veracruz tiene mil 358 ejidos certificados frente a 220 de Tlaxcala o 71 de Baja California Sur), el porcentaje de ejidos certificados nos ilustra la capacidad de respuesta promedio de los sujetos de un estado (autoridades, organizaciones e individuos) ante la posibilidad de definir legalmente la titularidad y extensión de las posesiones agrarias. En algunas regiones se puede apreciar que los derechos de propiedad ya estaban definidos informal pero legítimamente, por lo que la certificación está permitiendo regularizar la situación de los predios sin que se presente controversias o inconformidades judiciales. En otros estados, en cambio, se

evidencia que en la distribución de la tierra ejidal subyacen, significativamente, irregularidades, simulaciones, despojos y querellas históricas: en estos estados la reordenación de predios ejidales avanza lenta y penosamente.

A continuación se presenta la distribución geográfica de los avances del *Procede* para después exponer las características de los ejidos certificados y establecer con mayor precisión las posibles causas del rezago o las condiciones propicias para el buen desarrollo de la certificación y titulación agrarias.

Avance del *Procede*, enero de 1997



Fuente: Elaboración propia con datos del RAN

Como se puede apreciar en el mapa, únicamente cuatro estados (Tlaxcala, Colima, Aguascalientes y Morelos) exceden 75% de avance en la certificación de sus ejidos. Sin demeritar el gran esfuerzo que representa haber alcanzado tal grado de avance, tuvieron a su favor condiciones decisivas, como el pequeño número de ejidos constituidos en la entidad, existencia de buenas redes de comunicación

carretera y terreno poco accidentado. Además, son los cuatro estados con menor superficie bajo el régimen ejidal.<sup>9</sup>

En el mapa sólo quedan dos entidades en blanco. La primera es el Distrito Federal, en donde el *Procede* no se está realizando; el reordenamiento de la superficie ejidal del Distrito Federal, dentro de la zona urbana en su mayoría, se realizará a través de otros programas e instituciones, principalmente por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett). Y por otra parte está Chiapas, donde, como ya se hizo mención, el *Procede* está prácticamente detenido.

En el mapa se percibe de inmediato una división que ya nos es familiar, el norte, con menor presión demográfica sobre la tierra ejidal, presenta una mayor definición de derechos de propiedad, y el sur, densamente poblado, evidencia rezago en la certificación de las posesiones ejidales.

Respecto a las entidades con más de 56 y menos de 74% de avance, se localizan, en su mayoría, en el norte. Se trata de regiones de baja presión demográfica sobre la tierra ejidal y cuyo desarrollo o potencial agropecuario habían impulsado a los ejidatarios a definir los derechos de propiedad desde hacía décadas, por lo que el *Procede* ha encontrado poca dificultad al regularizar lo que consuetudinariamente se había consolidado.<sup>10</sup>

El resto de los estados muestra un rezago en la definición de derechos de posesión sobre predios ejidales, pues a cuatro años de aplicación del Programa —en enero de 1997— no había superado 55% de avance. En su mayoría localizados en el centro y sur del país, presentan una presión demográfica considerable sobre la tierra, gran número de ejidos en su territorio y en algunos casos (como Veracruz, Guerrero y Oaxaca) una accidentada geografía. Veracruz, a pesar de ser el estado donde más ejidos se han certificado (mil 358), apenas presenta un avance de 39%, toda vez que, además de las características mencionadas, se trata de la entidad con el mayor número de ejidos en el país (3 mil 523).

---

9 En el caso de Tlaxcala, la disposición y apoyo de las autoridades locales, como veremos, fue un elemento fundamental para que el *Procede* prosperara en el segundo estado con mayor densidad en superficie ejidal, es decir, menor promedio de hectáreas por ejidatario (sólo rebasado por el Estado de México).

10 En este grupo llama la atención el estado de Puebla que, a pesar de ser uno de los estados con mayor presión demográfica sobre la tierra, ha logrado concluir el reordenamiento en 57% de sus ejidos.

Llama la atención una de las excepciones norteañas, Baja California. Este estado, a diferencia de la mayoría de los estados con poco avance del *Procede*, no tiene un número elevado de ejidos en su territorio (de hecho es uno de los cinco estados con menos ejidos: 224) ni presenta una significativa presión demográfica sobre la tierra; sin embargo, la causa de su rezago se debe a que sus ejidos se encuentran entre los más extensos del país, por lo que aún no se concluyen las delimitaciones parcelarias; además, esta entidad es la que tiene mayor proporción de demandas ante los Tribunales Agrarios (existe un expediente en los Tribunales por cada 13 sujetos agrarios y por cada 107 habitantes rurales), es decir, muchos derechos están en controversia ante los juzgadores, lo que detiene el proceso de certificación.

### *Análisis estadístico de los ejidos incorporados al Procede*

Con el propósito de obtener avances significativos del Programa en los primeros meses y de consolidar la imagen y presencia del mismo entre los campesinos, despejando dudas o desconfianza y allanando resistencias que pudieran presentarse (efecto demostración), las entidades participantes: RAN, PA e INEGI, acordaron incorporar sólo a aquellos ejidos sin problemas de "rezago agrario ni conflictos insuperables".<sup>11</sup> Adicionalmente, Luin Goldring indica que tampoco se incorporaron núcleos de población ejidal de zonas conurbadas.<sup>12</sup> Efectivamente, en el inicio del Programa se contempló que las zonas de asentamiento humano de ejidos cercanos a las ciudades fueran regularizadas principalmente por la Corett.

Por otra parte, en virtud de las características especiales de determinadas regiones, se determinó no titular los solares de los estados de México y Morelos, toda vez que se considera la posibilidad de que estas superficies destinadas a la habitación de los ejidatarios sean regularizadas por la Corett. Tampoco se certificaron las tierras parceladas en territorios considerados como selva tropical de Campeche y Quintana Roo, ya que de acuerdo con la legislación agraria, en los bosques y selvas tropicales "será nula de pleno derecho la asignación de parcelas".<sup>13</sup>

---

11 *Procede*, Acciones de la Procuraduría Agraria, *op. cit.*

12 Goldring, Luin, "The changing configuration of property rights under ejido reform", en *Reforming Mexico's Agrarian Reform*, Laura Randall (editor), M.E. Sharpe, Nueva York, E.U., 1996.

13 Art. 59 de la Ley Agraria. Esta disposición busca proteger estas zonas de gran importancia para los ecosistemas regionales, pues de permitirse el establecimiento de derechos parcelarios en zonas selváticas, los titulares podrían deforestar la superficie, dedicándola a actividades agrícolas.

### *Características de los ejidos certificados*

Aun con estas modalidades en la incorporación de ejidos al programa de certificación, los datos globales del avance del *Procede* nos brindan un retrato de las características promedio de los núcleos de población que han sido documentados y de los ejidatarios beneficiados. Con base en los datos globales del avance nacional del *Procede* se puede afirmar que:

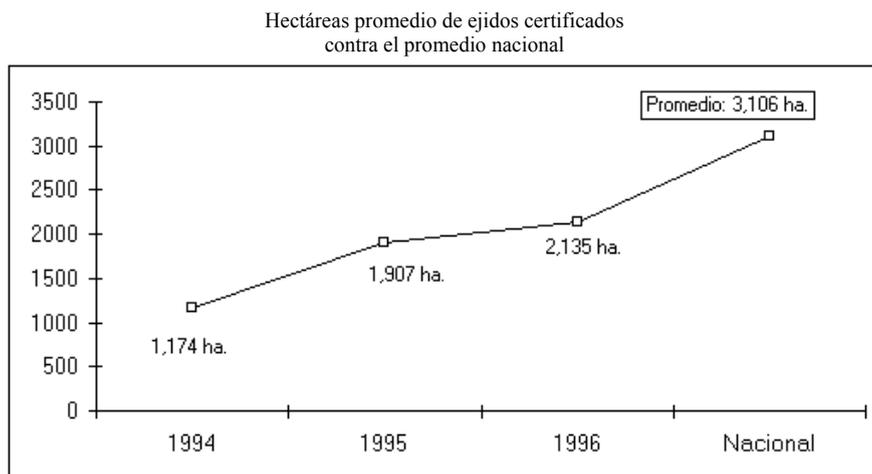
- Los ejidos certificados tienen menor superficie que el promedio de ejidos del país;
- Tienen un número de ejidatarios menor al promedio nacional;
- Presentan mayor presión demográfica sobre la tierra que la mayoría de núcleos;
- Su proporción de superficie parcelada es mayor a la media nacional;
- La distribución de la tierra entre los ejidatarios es menos inequitativa;
- En algunas entidades del país, los ejidos presentan incrementos de superficie parcelada derivada de la adjudicación de tierras que anteriormente correspondían a áreas de uso común o colectivo (no parceladas), y
- La superficie parcelada se está transformando y se incrementará durante el proceso de certificación.

A continuación se describen y analizan brevemente cada una de estas características.

### **Los ejidos certificados son más pequeños que el promedio**

Mientras que a enero de 1997 se había concluido la certificación en 47.5% de los ejidos (13 mil 021), la superficie certificada apenas representaba 36.7% (27.8

millones de hectáreas) del total de extensión bajo régimen ejidal.<sup>14</sup> Esta superficie certificada dividida entre el número de ejidos en los que ha concluido el Programa nos da una extensión promedio de 2 mil 136 hectáreas por ejido, mientras que la extensión promedio de estos núcleos de población es de 3 mil 106 hectáreas.



Fuente: Elaborado con información de la SRA (1993-1994) y del RAN (1995-1996), Promedio Nacional, INEGI, (1991).

Esto obedece a que la medición y otros trabajos técnicos se finalizaron primero en los ejidos más pequeños. En la gráfica se puede apreciar la superficie promedio de los ejidos certificados en diversas etapas del Programa. Aparece también el tamaño promedio de los ejidos del país, que es muy superior a las hectáreas promedio de los ejidos certificados. Los ejidos más grandes de México están por certificarse.

<sup>14</sup> Todos los datos que utilizamos en nuestro análisis corresponden únicamente al régimen ejidal, no obstante que ya se ha extendido el Procede a las comunidades agrarias, pero como esto ocurre a partir de 1997, las cifras que utilizamos se refieren al ámbito ejidal.

## **Los ejidos certificados presentan un número de ejidatarios menor que el promedio nacional**

En marzo de 1996 se había beneficiado a 26.6% de los ejidatarios pertenecientes a 37.5%,<sup>15</sup> para un promedio por ejido de 71 ejidatarios (el promedio nacional es de 99). Lo anterior puede significar que a menor número de ejidatarios en el núcleo de población, es más fácil que éstos convengan y concilien sus intereses, delimitando sus derechos de propiedad.

## **En los ejidos certificados se percibe mayor presión demográfica sobre la tierra**

De las dos características anteriores resulta que, a pesar de que los ejidos documentados tienen en promedio menos ejidatarios que la media nacional, su superficie es aún más reducida que el promedio del país, por lo que la proporción ejidatario/tierra es menor.<sup>16</sup> Mientras que a cada ejidatario del país le corresponden, en promedio, 31.3 hectáreas,<sup>17</sup> a cada ejidatario atendido por el *Procede* le corresponden 25 hectáreas.<sup>18</sup>

---

15 Esta proporción no es definitiva, pues se estima que existen en el país alrededor de medio millón de ejidatarios sin tierra (en su mayoría jóvenes hijos de ejidatarios); pero que por subdivisión de predios han quedado dentro del parcelamiento económico, por lo que pueden ser susceptibles de regularizar su posesión. En tal caso, el porcentaje de ejidatarios (registrados en las cifras agrarias oficiales) beneficiados sería menor.

16 Esta tendencia es homogénea en todo el país, es decir, incluso en los estados del norte, caracterizados por una baja presión demográfica, el promedio de hectáreas certificadas por ejidatario participante en el programa es menor que el promedio estatal. Por ejemplo, en Baja California Sur, donde en promedio a cada ejidatario le corresponden 890 ha, si tomamos las hectáreas de los ejidos certificados (71%) y las dividimos entre los ejidatarios que residen en esos ejidos, resulta que a cada uno de sus miembros le corresponden 334 ha. Sólo dos estados presentan un promedio de tierra certificada por ejidatario mayor a su promedio estatal, Coahuila y Chiapas.

17 Cifras obtenidas de acuerdo con la superficie y número de ejidatarios registrados por el *VII Censo Agrícola Ganadero*, del INEGI, 1991.

18 Con datos obtenidos de Robles Berlanga, Héctor, "Tipología de los sujetos agrarios *Procede*", en *Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria*, núm. 4, julio-septiembre 1996, pp. 11-39.

## **La proporción de superficie parcelada es mayor en los ejidos en donde se han concluido los trabajos del *Procede* que en el promedio ejidal nacional**

De las casi 28 millones de hectáreas que han sido certificadas, 31.7% es superficie parcelada; mientras que el promedio de parcelación en los ejidos en el ámbito nacional es de 26.9%. Puede ser que, efectivamente, en algunos ejidos donde el *Procede* ha concluido sus trabajos la proporción de superficie parcelada sea mayor al promedio, debido a que sus miembros habían definido sus derechos sobre la tierra mucho antes de la reforma (incluso desde la misma constitución del ejido); pero en otros casos, como demostraremos más adelante, la parcelación se realiza al calor del programa de certificación, constituyendo parcelas en superficie que anteriormente eran de uso común.

Cualquiera que sea el caso, la existencia de la parcelación denota una eficaz organización interna de los ejidatarios, debido a que tenemos que considerar y destacar que la gran mayoría de los casos no han experimentado controversias insalvables que retrasen la conclusión del Programa. De haberse registrado disputas ante los tribunales por límites o inconformidades por actos de la Asamblea, no se podrían haber considerado como concluidos los trabajos del *Procede*, toda vez que, en virtud de la duración promedio de los procesos agrarios, la certificación estaría pendiente hasta que no se resolviera el expediente judicial.<sup>19</sup> No sólo la parcelación es síntoma de organización interna, también algunos investigadores han detectado que la existencia de la parcelación y su tamaño tienen relación con la organización y activismo de los ejidatarios que participan en el *Procede*. Por ejemplo, Daniel Covarrubias realizó una encuesta entre ejidatarios que ya habían recibido sus títulos y advirtió que 27% de ellos poseían entre seis y diez hectáreas, y 29% entre 11 y 50 hectáreas, siendo que el promedio nacional de superficie parcelada es de 8.4 hectáreas, lo que lo llevó a concluir que "... existe una fuerte correlación entre el tamaño de la extensión y la capacidad de los ejidatarios para organizarse a sí mismos".<sup>20</sup>

---

19 Aunque se han dado pasos trascendentes en la administración de justicia agraria, la duración de los procesos aún es considerable. Un expediente en el que se tramite un amparo puede durar dos años en promedio. Desde luego existen asuntos en los que se han interpuesto más de un amparo, con el consiguiente retraso de su conclusión.

20 Covarrubias Patiño, Daniel, "An opinion survey in the countryside-1994", en *Reforming Mexico's Agrarian Reform*, Laura Randall (editor), M.E. Sharpe, Nueva York, E.U., 1996, pp. 107-116.

Estas consideraciones globales y evidencias empíricas de estudios de caso sugieren la vinculación entre incentivos a la organización y capacidad económica de los productores. Es decir, la organización interna y las conductas cooperativas se presentan con mayor frecuencia en aquellos núcleos donde la productividad o el valor del recurso tierra impulsan a los ejidatarios a definir los derechos sobre las parcelas para tener mayor certidumbre en su explotación. Con el propósito de probar esta hipótesis, en la siguiente sección incorporaremos la variable económica como posible factor de incidencia en el avance de la certificación.

### **La distribución interna de la tierra es menos inequitativa en los ejidos certificados**

No obstante que se observa la desigualdad característica del medio ejidal, la distribución de la tierra es más equitativa en aquellos núcleos en los que el *Procede* ha concluido sus trabajos. Para sustentar esta afirmación comparamos cifras del *VII Censo Agrícola Ganadero* del INEGI, con el estudio sobre pobreza y desigualdad ejidal realizado por Mónica Flores, Emma Campos y Félix Vélez, y con las cifras referentes al *Procede* presentadas en el estudio de Robles Berlanga. En los ejidos certificados se encontró que "... 13.5% de los ejidatarios no tienen derechos sobre las parcelas".<sup>23</sup> Este porcentaje coincide con el registrado en el *VII Censo Agrícola Ganadero* (13.7%); sin embargo, en lo referente a la distribución de la superficie parcelada, entre los ejidatarios sí se presentan diferencias sustanciales entre el promedio general de los ejidos y los certificados.

---

21 Una evidencia que fortalece esta apreciación es el hecho de que las parcelas se establecen generalmente en tierra de labor (superficie destinada al cultivo), que es determinante en ilustrar la actividad económica en el medio ejidal, donde 83.8% de los núcleos de población tiene como actividad principal la agricultura. Así, es mucho más rentable la explotación de 10 ha de tierra de labor que 100 ha de monte o de terrenos pedregosos. Los ejidos certificados, aunque más pequeños, al tener mayor proporción de superficie parcelada parecen disponer de tierra de mejor calidad.

22 Flores, Mónica, Emma Campos y Félix Vélez, "Pobreza y desigualdad en dotaciones de tierra ejidal", en *La pobreza en México: causas y políticas para combatirla*, El Trimestre Económico, ITAM- Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 205-238.

23 Robles Berlanga, Héctor, *op. cit.*, p. 17.

24 El rubro "tierra propia" que tomamos del estudio de Flores, Mónica *et al.*, se refiere a "...la considerada por el ejidatario como suya, pudiendo ser en tenencia ejidal o en propiedad privada. La ejidal es la de la(s) parcela(s) que tiene(n) asignada(s) dentro del ejido. La privada no es del ejido y sólo una proporción muy pequeña de los ejidatarios la posee". Consideramos que las proporciones de la distribución de tierra de ambos estudios son comparables entre sí, toda vez que la superficie "mixta" es poco significativa (2.8% según el *VII Censo Agropecuario*) y no altera la proporción de la distribución.

Estrato	Tierra propia (Flores, Campos y Vélez) <sup>24</sup>			Parcelas certificadas (Robles Berlanga)		
	% ejid.	% tierra	Ha	% ejid.	% tierra	Ha
Inferior	46	10.9	1.12	49.78	15.62	2.76
Medio	49	51.0	9.84	46.55	62.14	11.75
Superior	5	38.1	71.72	3.67	22.24	53.37

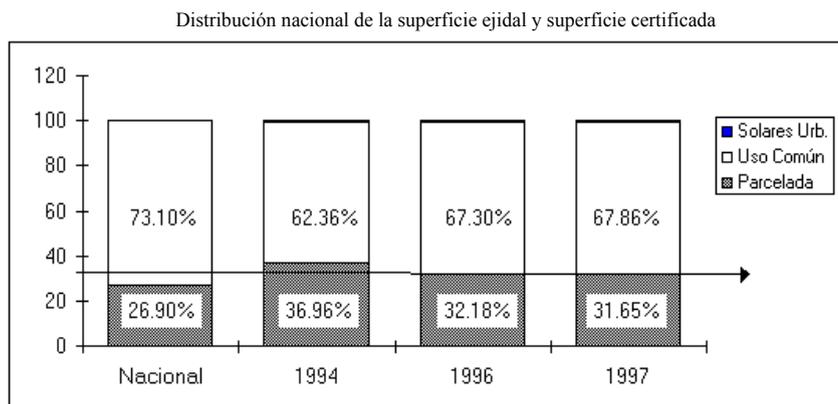
Fuente: Tomado de Flores, Mónica *et al.*, *op. cit.* y Robles Berlanga, *op. cit.*

En los dos casos se aprecia inequidad en la distribución de la superficie parcelada, donde un número muy significativo de ejidatarios (casi la mitad) tiene que sostenerse de la explotación de magras extensiones, mientras que el estrato superior, de 5% o menos de los ejidatarios, concentra un porcentaje significativo de la superficie ejidal. No obstante, la magnitud de esta inequidad es menos acentuada en los ejidos certificados. Como se puede advertir, el estrato inferior de los núcleos documentados por *Procede* presenta un promedio de 2.76 hectáreas por ejidatario —más del doble que el observado en el promedio nacional—, que si bien no deja de ser minifundio, sí permite mayor producción y rentabilidad (dependiendo de la calidad de la tierra) que la superficie promedio de 1.12 hectáreas. El estrato medio de la distribución de la tierra en los ejidos certificados se presenta más equilibrado que la proporción nacional, toda vez que un menor porcentaje de ejidatarios (46.6%) posee mayor proporción de la superficie ejidal (62.1%). Por último, el estrato superior de los ejidatarios con certificados es más reducido y concentra menor extensión promedio (cabe mencionar que esto último se debe a que los ejidos certificados son menores, posiblemente conforme se incorporen al programa ejidos de mayor dimensión, los estratos superiores acumularán mayor superficie promedio).

### **Existen evidencias de apropiación y parcelación de superficie en los ejidos de algunas entidades**

Ya hemos señalado que la proporción de superficie parcelada que ha recibido su certificado agrario (31.7%) es mayor que el promedio nacional (26.9%). En 1994 la proporción de superficie parcelada certificada por el *Procede* fue de 37%, esto es, diez puntos porcentuales por arriba de la media na-

porcentuales por arriba de la media nacional; paulatinamente, la proporción ha ido disminuyendo. Para enero de 1997, el porcentaje de tierra certificada parcelada estaba aún 4.5 puntos arriba del promedio<sup>25</sup>



Fuente: Elaboración con información de la SRA (1993-1994) y del RAN (1995-1996) e INEGI, (promedio del Censo Nacional).

¿Cómo interpretar estas proporciones y tendencias? En primer lugar, como ya se ha señalado, los ejidos que presentan mayor organización son aquellos que han definido los derechos de propiedad en su territorio a través de la parcelación, por lo que los trabajos de delimitación, asignación y certificación de su tierra han transcurrido sin mayor controversia. Por ello, se aprecia en los primeros años un alto porcentaje de superficie parcelada en los ejidos certificados.

Debido a la tendencia decreciente de la proporción de tierra parcelada en los ejidos en los que año con año se concluye el *Procede*, algunos analistas consideran que al terminar la certificación la superficie parcelada equivaldrá a la registrada en

<sup>25</sup> Incluso si a las 8.8 millones de hectáreas parceladas incluidas en el *Procede* le restamos la superficie correspondiente a las parcelas escolares y otras con uso específico que se consideran de disfrute colectivo (alrededor de 600 mil hectáreas), la proporción sería de 29.8%, aún tres puntos porcentuales arriba.

los censos. Por ejemplo, el estudio de Robles Berlanga señala:<sup>26</sup> "En el caso de la información nacional del *VII Censo Agrícola y Ganadero* hay una distribución de la tierra similar al conjunto de los ejidos certificados, ya que 70% de la superficie es considerada de uso común y 30% parcelada, por eso se espera que en la medida que avance el *Procede* se mantenga esta tendencia".<sup>27</sup> Sin embargo, la evidencia empírica recabada nos permite fundamentar nuestra discrepancia con este pronóstico.

### **La superficie parcelada se está transformando y se incrementará durante el proceso de certificación**

Las cifras de avances del *Procede* en algunas entidades, fundamentalmente aquellas con poca presión demográfica sobre la tierra ejidal, ubicadas al norte del país, muestran que las superficies parceladas que ya cuentan con su certificado superan el total de tierra parcelada registrada por los censos de 1991.

Estado	Superficie parcelada (Censo)	Superficie parcelada ( <i>Procede</i> )	Incremento (%)	Avance del <i>Procede</i> (%)
Baja California	498,732 ha	528,264 ha	5.9	45.50
Baja California Sur	22,679 ha	90,057 ha	297.0	71.00
Coahuila	311,677 ha	841,230 ha	170.0	60.40
Nuevo León	215,291 ha	262,197 ha	21.8	65.15

Fuente: Elaborado con información del *Procede* (RAN) y del *Censo Agrícola-Ganadero*, 1991, INEGI.

En estos estados, todas las parcelas que se han certificado a partir de enero de 1997 continuarán engrosando el incremento sobre la superficie parcelada que consta en los censos (particularmente significativo en el caso de Baja California, donde aún está por certificarse 55% de los ejidos y 75% de la superficie). De esta forma, se está dando una redistribución de la tierra al interior de los ejidos, definiendo derechos en beneficio de los individuos, reduciendo las superficies de uso común o explotación colectiva. Las amplias extensiones ejidales de la península de California brindan incentivos para que los ejidatarios finiquiten predios de uso común, transformándolos en propiedades de uso individual; lo

<sup>26</sup> Robles Berlanga, Héctor, *op. cit.*

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 26.

propio sucede en Coahuila, la entidad que registra la menor proporción de superficie ejidal parcelada (4.4 por ciento).

Estas nuevas parcelaciones se deben fundamentalmente a que en algunos núcleos de población los ejidatarios han acordado distribuir entre sí individualmente superficies que anteriormente eran de uso común o de explotación colectiva, por lo que antes de iniciar los trabajos de certificación efectúan parcelamientos económicos o informales *ex profeso*. En otros casos, cuando los trabajos de certificación se encuentran con controversias por límites parcelarios, las autoridades agrarias buscan conciliarlos y proponen acuerdos; en ocasiones, tras la aprobación de la Asamblea, las diferencias se dirimen compensando a las partes inconformes con superficies de uso colectivo o común. Desde luego, estas adjudicaciones son válidas si obtienen la anuencia por mayoría legal (por dos terceras partes) de la Asamblea de ejidatarios, para incorporarse al programa de certificación y se aprueba la delimitación, asignación y certificación realizada. Una vez cumplidos estos requisitos, ese parcelamiento informal o económico será formalizado y legalizado a través de su regularización.

En estos primeros ejidos certificados es muy probable que sí se hayan realizado las asignaciones de tierra en forma consensada pues, como hemos referido, de haberse dado oposición e inconformidad, dados los tiempos de tramitación de los procesos ante los Tribunales Agrarios (entre dos y tres años), los expedientes estarían aún en tramitación sin que se pudiera dar por concluido la certificación del ejido.

Por el momento sólo en los cuatro estados mencionados es evidente que la superficie parcelada certificada será mayor a la superficie parcelada con anterioridad a la aplicación del *Procede*; sin embargo, las tendencias indican que varias entidades podrían sumarse a la lista, toda vez que muchos ejidos en los que la certificación avanza con dificultad o se ha suspendido por controversias judiciales tienen importantes extensiones de tierra parcelada.<sup>28</sup> Por ello, es de esperarse que los ejidos más conflictivos, aún pendientes de certificación,

---

<sup>28</sup> De hecho, un porcentaje importante de expedientes que se han estado resolviendo en los Tribunales Agrarios corresponden a asuntos de privación de derechos o conflictos por límites, que generalmente se refieren a disputas por la extensión y titularidad sobre las parcelas.

aportaren extensiones parceladas significativas a los trabajos del *Procede*. Precisar la magnitud de este incremento sería aventurado, y se determinará conforme se dé seguimiento a los avances estatales del Programa y se les coteje con los datos censales de cada entidad.

### *Factores que inciden en el avance del Procede*

Hay cuatro factores que inciden en el avance del proceso de certificación, a saber, "hectáreas por ejidatario", "proporción de superficie parcelada", "producto agropecuario *per capita*", agregando un "índice de controversias agrarias"<sup>29</sup> para 1994 y el "incremento porcentual de resoluciones agrarias entre 1994 y 1995" para el avance 1996.<sup>30</sup>

Las dos primeras variables son características de los ejidos certificados. También se mencionó que, sin llegar a ser una clara característica del promedio de los ejidos certificados, existen indicios y evidencias que sugieren que tras la organización y colaboración de los núcleos y el interés en la certificación mostrados por muchos de los ejidos certificados en los primeros años del *Procede*, se encuentra la rentabilidad de la explotación de la tierra o valor intrínseco de la superficie documentada. Por lo que se refiere a las controversias judiciales, se mencionó que en los primeros ejidos que concluyeron la certificación no se presentaron controversias insalvables (como las judiciales) que retrasaran los trámites, mientras que actualmente se hace referencia a ejidos con mayores conflictos e irregularidades que frenan el avance del Programa.

No se incluyen algunas variables que, sin duda, tienen un gran impacto en el avance del *Procede* como serían, entre otras, la organización interna de los ejidos

---

29 Este índice se elaboró aproximando en cada estado el número de sujetos agrarios que potencialmente pudieran presentar alguna controversia ante los tribunales y dividiéndolos entre el número de expedientes registrados; el índice nos permite comparar el grado de conflictividad agraria entre las entidades federativas. En el próximo capítulo nos ocuparemos del tema de la impartición de justicia agraria, describiendo en mayor detalle la forma en que se elaboró este índice y la información que nos brinda sobre la conflictividad agraria en las diversas regiones del país.

30 Para el análisis econométrico se utiliza la información de sólo 27 entidades federativas. Una omisión es la del Distrito Federal, pues no participa del *Procede*, en tanto que Tlaxcala, Colima, Morelos y Aguascalientes, la casi conclusión de la certificación obedece principalmente a la pequeña dimensión de esas entidades y a la reducida superficie ejidal existente dentro de su territorio; por lo que variables productivas poco podrían explicar el avance de *Procede* en su jurisdicción, y si en cambio podrían disminuir la potencia explicativa del modelo ensayado. La justificación de la omisión de estos cuatro estados se funda en la utilización del modelo con las 31 entidades, bajando la significancia y validez del modelo, cuando se usó una variable *Dummy* para distinguir a las cuatro entidades en cuestión, la significancia se incrementó notablemente. La variable *Dummy* tuvo un indicador de significancia "t" de 9.455 (muy significativo).

o la difusión de las características y efectos de la certificación por parte de las delegaciones agrarias en el estado, debido a que no se dispone de indicadores que midan tales variables. Algunos testimonios señalan el relevante impacto de que existan en la entidad agrupaciones campesinas que, por interés ideológico o político, se han opuesto a la certificación y que hacen proselitismo entre los ejidatarios para que no se incorporen al Programa.<sup>31</sup>

Según los servidores públicos participantes en tareas relativas a la difusión, certificación y registro, el avance del Programa en las entidades federativas tiene mucho que ver con la capacidad de organización de los ejidos y con el apoyo de las autoridades locales al *Procede* (por ejemplo, en Tlaxcala el gobierno del estado apoyó con recursos materiales y humanos).<sup>32</sup> Sin embargo, tampoco se cuenta con estimaciones o indicadores cuantitativos confiables o significativos para medir estas variables. A continuación se hace una revisión de cada una de las cuatro variables utilizadas en nuestro análisis (la descripción del modelo y sus pormenores técnicos se presentan en el anexo técnico) para pasar al siguiente apartado del capítulo, donde estableceremos las perspectivas del programa de certificación.

De acuerdo con el modelo estimado, el producto agropecuario *per capita* resultó relevante en los avances de la certificación en los primeros dos años del Programa. La relación fue positiva —es decir, a mayor riqueza, más avance en la certificación— y cada mil pesos de producto agropecuario *per capita* incidió aproximadamente en 3% de avance del *Procede*.

De esta forma, muchos de los ejidatarios que se incorporaron a la certificación lo hicieron para dar un valor agregado a su tierra u obtener los medios para hacerla más productiva, en mayor proporción que aquellos que ven en la certificación la garantía de su posesión en abstracto. El ingreso al *Procede* en sus primeros tres

---

31 Alviso Rentería, Eduardo y Leodegario Morales Escobar, "El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (*Procede*): una experiencia", en *Estudios Agrarios: Revista de la Procuraduría Agraria*, núm. 4, julio-septiembre de 1996, México, pp. 140-152.

32 Entrevista con Óscar Fernández Piccolo, Director General de Registro y Asuntos Jurídicos, RAN, septiembre de 1996, Alviso Rentería, Eduardo y Leodegario Morales Escobar, *op. cit.*

años de operación tuvo mucho que ver con una rentabilidad mínima que brinda incentivos a la organización y regularización de la tierra. En este sentido, la encuesta aplicada por Daniel Covarrubias arrojó, ante la pregunta sobre las ventajas de la certificación, que "...sólo 6% estableció seguridad como una ventaja básica, 21% dijo que los títulos garantizaban acceso a crédito y 15% por ciento lo consideró una ventaja simplemente para tener un título".<sup>33</sup>

Esta relación positiva y significativa se diluye a lo largo del tiempo: durante 1995 su significación disminuye y para 1996 ya no resulta una variable relevante en la explicación de los progresos del programa de certificación (incluso, la relación estadística resulta negativa).

Esto lleva a retomar lo bosquejado cuando se hizo referencia a las características estadísticas de los ejidos certificados, pues la evidencia empírica parece confirmar que los primeros ejidos certificados fueron, en promedio, ejidos con mayor capacidad material.

La segunda de las variables incluidas en el modelo es la densidad ejidal, esto es, el número de hectáreas de superficie ejidal que corresponden en promedio a cada ejidatario de la entidad, e ilustra la presión demográfica sobre la tierra que es un indicador muy significativo a lo largo de toda la problemática del agro. La densidad ejidal es la única característica que, tanto al inicio del Programa como en la actualidad, ha mantenido relevancia explicativa, con la interesante particularidad de que al inicio de la certificación incidía positivamente (a más hectáreas por ejidatario, mayor avance del *Procede*); mientras que en el último de nuestros análisis es un factor que representa una resistencia al programa (a más hectáreas por ejidatario, menor avance). ¿Cómo interpretar este cambio de sentido de la misma variable?

La relación positiva entre densidad y certificación agraria obedece fundamentalmente al reducido número de ejidatarios y no tanto a la gran extensión de tierra (los ejidos certificados son más pequeños que el promedio nacional). Se

---

33 Covarrubias Patiño, Daniel, *op. cit.*, p. 111.

ha certificado uno de cada dos ejidos, una de cada tres hectáreas; pero apenas, aproximadamente, a uno de cada cuatro ejidatarios. Entre menor sea el grupo es más fácil que sus miembros se pongan de acuerdo, cooperen (acción colectiva) y, en caso de controversia, tendrán incentivos y disposición para conciliar sus desacuerdos, por lo que la autoridad concluye más rápido las mediciones y la emisión de los títulos y certificados. En el caso contrario, los ejidos más poblados presentan mayores contratiempos y problemas para emprender y coordinar esfuerzos colectivos, y existe mayor fricción entre los intereses y posesiones de sus miembros.

Para el segundo periodo estudiado, la densidad ejidal aparece con una relación negativa (a más hectáreas por ejidatario menor avance en el *Procede*). Esto se debe principalmente a que, a partir de 1995, la certificación se inició en ejidos más extensos, por lo que el proceso es más tardado. Este es el caso de los estados norteños; por ejemplo, en Baja California Sur, a pesar de que se ha concluido el Programa en 71 de sus 100 ejidos, sólo se ha certificado 31.5% de sus 5.4 millones de hectáreas de superficie ejidal. Cada ejido adicional representará mayor esfuerzo sobre superficies más extensas.<sup>34</sup> Como ya hemos señalado, los ejidos más grandes del país están por certificarse.

La tercera variable relevante del estudio, la proporción de la superficie ejidal estatal parcelada, no resultó significativa al analizar estadísticamente el avance de la certificación hasta 1994. Sin embargo, en la evolución del *Procede* durante 1995 y 1996 resultó ser la variable más influyente; la relación entre avance y parcelación es inversa, esto es, entre mayor es la proporción de superficie ejidal dividida en parcelas, más lento es el avance del *Procede*.

Esto no sólo se debe a que es más difícil certificar muchos predios parcelados en un ejido que certificar grandes extensiones de uso común; además, se debe a que bajo la certificación captada en el *VII Censo Ejidal de 1991* se encuentran décadas de disputas e incertidumbre, por lo que, a mayor proporción de parcelas mayor potencialidad de inconformidades, controversias y conflictos que impiden al

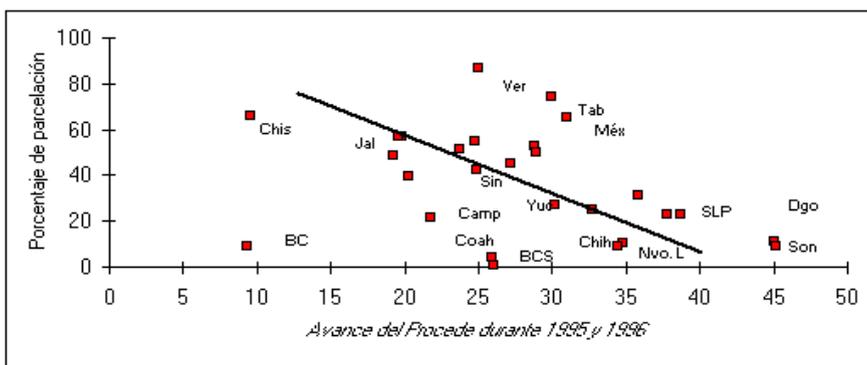
---

<sup>34</sup> Para estimar la dificultad de la certificación en estas entidades, bástenos decir que a pesar de que Baja California Sur y Baja California están entre las entidades que mayor superficie han certificado (suman 3.1 millones de hectáreas), aún les falta certificar más de 70% de su superficie ejidal.

núcleo incorporarse por acuerdo de Asamblea al programa de certificación. También, a mayor proporción de parcelas mayor posibilidad de que surjan dificultades y complicaciones durante los trabajos de medición y delimitación de parcelas, deteniendo el avance y suspendiendo la conclusión de los trabajos, en tanto no se concilien intereses o se resuelva judicialmente la pertenencia y extensión de los derechos en disputa.

Esto parece señalar que en un número considerable de ejidos con parcelación significativa<sup>35</sup> aún no se concluye la certificación, pues está en proceso o suspendida hasta que se resuelvan controversias legales. Otros núcleos no se han incorporado al Programa y no se incorporarán hasta que no logren un acuerdo interno sobre la forma en que se asignarán los derechos sobre la tierra.

Porcentaje de parcelación y avance 1994-1996



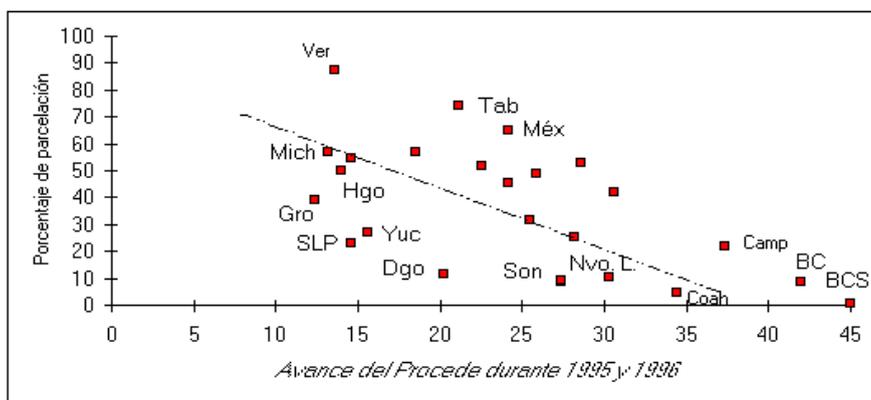
Fuente: Elaboración propia con información del RAN e INEGI.

35 Se hace referencia al promedio pues, como ya se mencionó, algunos ejidos con parcelación significativa no necesariamente derivan de conflictos internos, sino de coordinación y organización que facilitan la definición y estabilidad a sus derechos de propiedad, permitiendo su rápida certificación.

Esto remite al hecho de que en ciertos estados resulta evidente que la superficie parcelada certificada es superior a la superficie parcelada reportada por los censos levantados con anterioridad a la certificación. Los cuatro estados enlistados presentaban avances muy significativos en el *Procede* hasta 1994 y tenían —en los censos— un bajo porcentaje de superficie ejidal parcelada.

Aunque se puede percibir una relación negativa entre avance en 1994 y porcentaje de parcelación, ésta no resultó estadísticamente significativa; sin embargo, la gráfica anterior muestra cómo entre 1994 y 1996 algunas entidades con bajo porcentaje de parcelación han variado la intensidad de su avance en el proceso de certificación. Mientras que en 1994 Nuevo León, Coahuila, Baja California y Baja California Sur presentaban avances sustantivos, Sonora tenía un avance moderado y San Luis Potosí, Yucatán y Durango estaban rezagados. Ahora las posiciones están invertidas. Esto presenta indicios interesantes para el análisis de los patrones y velocidad de los avances en las diversas regiones del país, y advierte que las apropiaciones parcelarias certificadas se incrementarán en Sonora,<sup>36</sup> Durango, San Luis Potosí y Yucatán.

Porcentaje de la parcelación y avance 1994



Fuente: Elaboración propia con información del RAN e INEGI.

36 En enero de 1997 se habían certificado 321 mil ha parceladas en Sonora, que representan 74% de la superficie parcelada detectada por los censos en la entidad.

Por lo que se refiere a la incidencia de la actividad de impartición de justicia agraria en el avance de *Procede*, su impacto no fue significativo en la etapa inicial del Programa, pues ante el considerable número de ejidos incorporados a la certificación, la incipiente aparición de demandas judiciales se diluyó entre la disposición de los primeros ejidos que acudieron al Programa. Esto es congruente con el análisis realizado en el cual se indica que en los primeros ejidos certificados la mayoría de las controversias que surgieron pudieron ser conciliadas o arbitradas durante los trabajos de certificación dentro de la propia comunidad, siendo un número mucho menor (estadísticamente no significativo) el de aquellos ejidos en los que *Procede* no pudo continuar ante problemas insalvables o pugnas judiciales.

Al practicar las pruebas estadísticas para explicar el avance del *Procede* para 1996, la variable "incremento porcentual de las resoluciones de los tribunales unitarios agrarios de 1994 a 1995" resultó relevante. Es decir, en la medida que los magistrados resuelven controversias en materia agraria y definen derechos, permiten que se inicie o reanude el proceso de certificación. Este patrón resulta notorio en estados con pocos ejidos, toda vez que en las entidades con cientos de ejidos por certificar algunas decenas de expedientes impedirán la continuación y conclusión de la certificación en los ejidos con controversias pero no en el resto, por lo que su impacto sobre el avance del *Procede* es menos significativo. No tienen, por ejemplo, el mismo efecto los 360 expedientes que están en trámite en Baja California Sur (donde sólo falta concluir la certificación en 29 ejidos) o en Baja California (con 122 ejidos pendientes) que en Veracruz, donde el *Procede* tiene más de dos mil ejidos por certificar.

De las cuatro variables estudiadas, se pueden inferir las perspectivas regionales que enfrentará el *Procede*. La riqueza de la zona geográfica ha perdido influencia y los factores agrarios más significativos son la proporción de superficie ejidal parcelada y la cantidad de hectáreas por ejidatario, como resistencias potenciales para el avance de la certificación. Por otra parte, advertimos que la labor de los tribunales en la resolución de controversias destaca como una forma de definir derechos, que reactiva los procesos de certificación pendientes y, al definir controversias, impulsa la regularización y documentación de los derechos adquiridos por sentencia judicial.

Sin embargo, el modelo bosquejado no explica la totalidad de la compleja realidad agraria; muchas características no ponderables cuantitativamente —como la organización ejidal o la transparencia en los procesos oficiales— son determinantes para la principal meta que no es sólo la conclusión del proceso de certificación, sino que a través de ella se definan eficientemente los derechos de propiedad y se establezcan los cimientos de la reforma agraria definitiva en nuestro país. Los desafíos y perspectivas que esta misión enfrenta son la materia del próximo apartado.

Para el estudio del avance del *Procede* en 1994 resultan significativas dos de las cuatro variables explicativas: "hectáreas por ejidatario" (ha/ejidat.) y "producto agropecuario per capita" (PIBagr./pobl.). El "índice de controversias agrarias" (Controv.) y la "proporción de superficie parcelada" (% parcel.) no mostraron relevancia significativa en la determinación del avance del *Procede* hasta 1994.

**Avance 94=**

$$21.015 + 0.024 \text{ ha/ejidat} + 3.141 \text{ PIBagr/pobl} - 0.091 \text{ Controv} - 0.068 \% \text{ Parcel}$$

(t= 4.959)    (t= 2.692)                      (t= 1.909)                      (t= - 0.963)                      (t=-1.013)

**F= 7.52    <sup>A</sup>R<sup>2</sup>= 0.521**

De acuerdo con esta estimación, la interpretación de las variables significativas indica que por cada hectárea promedio por ejidatario en una entidad federativa, el *Procede* se incrementaría en aproximadamente 0.024 puntos porcentuales (esto no es desdeñable si consideramos que en Baja California Sur las hectáreas de tierra ejidal que le corresponden en promedio a cada ejidatario son 883). Por lo que se refiere al producto agropecuario correspondiente a cada habitante del medio rural en los estados, por cada mil pesos *per capita* de producto, el *Procede* tendería a avanzar 3.141% (en los estados estudiados, este producto fluctúa entre 564 pesos en Yucatán y 4 mil 945 en Baja California).

El mismo modelo aplicado al avance acumulado de *Procede* entre 1995 y 1996 muestra transformaciones muy significativas en la incidencia de las variables explicativas; el resultado de nuestra estimación es el siguiente:

$$\begin{aligned} & \textbf{Avance 1994 -1996=} \\ & \textbf{37.058 - 0.026 ha./ejidat -1.63 PIBagr/pobl + 0.083 Res94-95 - 0.285 \%Parcel} \\ & \quad (t=- 2.564) \quad (t=- 1.145) \quad (t= 2.251) \quad (t=-3.725) \\ & \textbf{F= 4.556 \quad \hat{R}^2= 0.354} \end{aligned}$$

Para el avance 1994-1996 son significativas tres variables: "hectáreas por ejidatario" (ha/ejidat), "proporción de superficie parcelada" (% parcel.). En esta ocasión, las controversias ante los tribunales sí tuvieron incidencia, considerando las resoluciones emitidas por los tribunales el periodo anterior (Res 94-95). El "producto agropecuario *per capita*" (PIBagr./pobl.) no fue significativo en este segundo periodo.

Un factor muy importante de esta segunda función, respecto a la anterior, es el hecho de que, como puede constatarse, dos variables cambian de signo, las hectáreas por ejidatario, antes positivas, ahora inciden negativamente en el avance del *Procede*. De la misma forma el producto *per capita*, que en 1994 imprimía un impulso significativo a la certificación, ahora presenta signo negativo (aunque no alcanza a ser significativo estadísticamente para el avance 1996).

La interpretación de este comportamiento es que algunos factores que al inicio del *Procede* facilitaban el avance, dos años después pueden ser un lastre para el progreso de la certificación; matemáticamente esta dualidad, a lo largo del tiempo, se ilustra con una parábola, como una especie de montaña rusa (y ese es su efecto, primero positivo o ascendente y de pronto negativo o descendente), esta línea curva se da cuando la función es cuadrática (que contiene un factor elevado al cuadrado), pues presenta valores positivos seguidos de valores negativos o viceversa. Así, si ajustamos el modelo incorporando una de las variables explicativas multiplicada por sí misma se obtiene:

**Avance 1994-1996=**

$$41.6 - .115\text{ha./ejidat} + .0001(\text{ha./ejidat})^2 - .038\text{PIBagr/pobl} - .066\text{Res9495} - .347\%\text{Parcel}$$

(t=7)      (t=-2.275)      (t= 1.909)      (t= - 0.024)      (t=-1834)      (t= -4.379)

**F= 4.812     $\hat{R}^2= 0.423$**

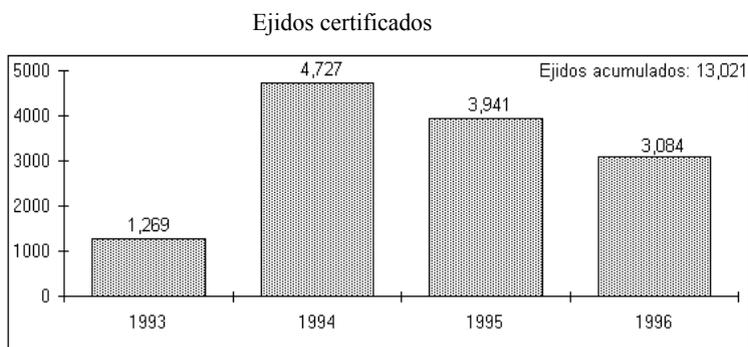
Al contemplar expresamente en el modelo el efecto de la parábola (incluyendo una variable elevada al cuadrado), aumentan los coeficientes de las variables significativas, a excepción de Res94-95 que descende. La variable más significativa del modelo es la proporción de superficie parcelada (% parcel.), el signo negativo de su coeficiente nos indica que, por cada punto porcentual de la superficie ejidal que esté parcelada, la certificación enfrentará mayores problemas para *avanzar*; en forma inversa a lo observado en 1994, las hectáreas por ejidatario ahora se presentan como un freno al avance de *Procede*. Por su parte, los tribunales que han incrementado el número de resoluciones al transcurrir los procesos iniciados en 1993 y 1994 facilitan el avance de *Procede*. De acuerdo con el modelo, por cada punto porcentual que aumenten las resoluciones respecto del año anterior, la certificación tendería a incrementarse en 0.066 por ciento.

***Perspectivas de la certificación y los desafíos de la definición de derechos de propiedad en el campo***

*Perspectivas de la certificación ejidal*

Al analizar las gráficas del avance porcentual anual de ejidos certificados y de documentos emitidos, así como la superficie amparada por dichos certificados y títulos, salta a la vista que, a pesar del incremento significativo de los progresos del *Procede* año con año, la intensidad del avance está decreciendo. Por ejemplo, de un incremento de 17.3% entre 1993 y 1994, disminuyó a 14.3% de aumento entre 1994 y 1995 y, entre este año y 1996, el aumento fue de 11.3%. En ese sentido, la superficie certificada y la emisión de documentos llegaron a su máximo en 1995, descendiendo sensiblemente en 1996.

Lo anterior nos habla de que ha comenzado una pronunciada cuesta para el desarrollo del Programa pues, si bien se inició en ejidos de baja conflictividad y amplia organización y el efecto demostración disminuyó resistencias iniciales, los ejidos por certificar tienen cada vez más problemas en la delimitación de derechos de propiedad y tienen menos incentivos a la organización. Además, los ejidos pendientes de certificación 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 presentarán mayor potencialidad de conflicto.



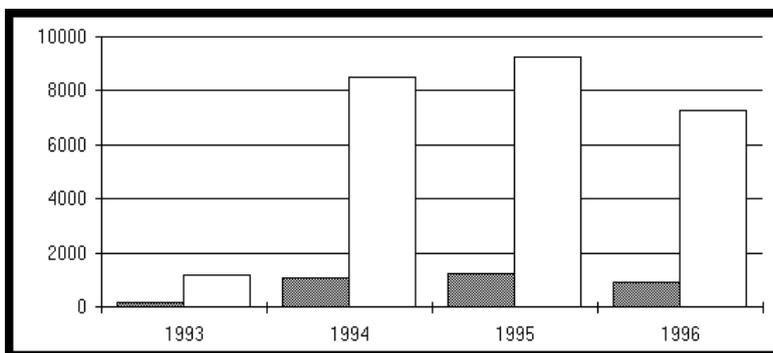
Fuente: Elaboración con la información de la SRA (1993-1994) y del RAN (1995-1996).

Otro aspecto relevante es que cada vez el *Procede* se encuentra con ejidos más grandes que significan arduos trabajos de medición y delimitación de predios. En la siguiente gráfica puede advertirse cómo, conforme avanza el *Procede*, el tamaño promedio de los ejidos certificados va incrementándose. El Programa ha comenzado a entrar en ejidos conurbados y en regiones con alta presión sobre la tierra, menor organización interna y, por lo tanto, mayor apatía y menos definición de derechos, menor productividad, mayor desigualdad y mayor asimetría entre los ejidatarios. Además, la certificación comenzará a presentarse a la consideración de las comunidades agrarias (2 mil 571 núcleos y 18 millones de hectáreas). Todo lo anterior incrementa la potencialidad de conflictos en el proceso de certificación y un menor incremento en el avance del Programa.

Como señalan dos funcionarios del Programa: "llega el momento en que se revisa la lista de los ejidos aún no certificados y se tiene que tomar la decisión de entrar en núcleos con problemas de diversa índole. Entre ellos, algunos divididos políticamente o por otros intereses, núcleos con un gran número de ejidatarios apáticos o con una minoría significativa de ejidatarios con derechos vigentes y una mayoría de posesionarios y avecindados manifestándose en contra del *Procede*".<sup>37</sup>

37 Alviso Rentería, Eduardo y Leodegario Morales Escobar, *op. cit.*, p. 142.

Documentos emitidos por el Programa y hectáreas certificadas (miles)



Nota: gráfica tomada del anexo del segundo informe de gobierno del Presidente de la República, 1996.

Otro factor que las tendencias estadísticas nos permiten prever, es la incorporación a los programas de reordenamiento urbano de ejidos con cada vez mayores asimetrías internas, de mayor desigualdad y, en general, ejidos más pobres. Que además de significar menos incentivos y mayor apatía, también representan ocasión para apropiaciones ilegítimas, controversias agrarias entre sujetos con pronunciada desigualdad económica y cultural que pudiera limitar la capacidad de defensa y la posibilidad de sesgar o dificultar el desempeño institucional de las entidades agrarias.

Una fuente de controversias conforme avanza el Programa es la que se deriva de los planteamientos y conflictos referentes a la sucesión de derechos agrarios. Hasta abril de 1996 la Procuraduría Agraria había atendido 61 mil 072 asuntos relativos a este tema derivando en controversia sólo 40% (24 mil 347 asuntos), que fueron resueltos en su mayoría mediante orientación, conciliación y arbitraje, y derivando en juicio agrario apenas 6 mil 509 asuntos.<sup>38</sup> Si bien se considera que

38 Robles Berlanga, Héctor, *op. cit.*, pp. 22-23.

este número de asuntos es bajo para cuatro años de vigencia del *Procede*, debemos reiterar que al entrar en núcleos de población cada vez más complejos la tendencia del número de controversias irá en aumento. Por otra parte, en lo que se refiere a servicios de impartición de justicia, 6 mil 509 juicios agrarios resulta un número sumamente significativo, representando 20% de las nuevas demandas ingresadas a los Tribunales Unitarios Agrarios de todo el país entre 1992 y enero de 1996.

Esta problemática dificulta el cumplimiento de ambiciosas metas oficiales. Por ejemplo, en su informe de labores de abril de 1996, el Procurador Agrario señaló: "...confiamos cumplir en 1996 con la meta de certificar 4 mil 500 núcleos agrarios y culminar el Programa en Aguascalientes, Colima, Morelos y Querétaro"<sup>39</sup> sin embargo, como se advierte en las cifras, ese año se concluyeron los trabajos en apenas 3 mil 084 ejidos, y si bien en Colima, Aguascalientes y Morelos el Programa presenta avances significativos (88, 80 y 75%, respectivamente), aún no se considera concluido el Programa. En Querétaro el avance es de 61 por ciento.

El Presidente de la República ha manifestado el interés de su administración —e incluso se ha referido a ello como un compromiso— de concluir el *Procede* antes de terminar su gestión, en el año 2000; sin embargo, con base en lo analizado en este estudio se puede advertir que esta meta será muy difícil de lograr.

En cuatro años y medio de trabajos se ha certificado a la mitad de los ejidos del país. Considerando que a los ejidos pendientes se suman las comunidades agrarias y que los núcleos que aún no se han incorporado al *Procede* son más extensos, menos organizados, más pobres, con mayores problemas de delimitación de derechos y más controversias latentes, es muy difícil esperar que en las poblaciones agrarias pendientes de certificar, se puedan definir efectivamente sus derechos de propiedad en otros cuatro años y medio, y mucho menos en tres.<sup>40</sup>

En este sentido coincidimos con la recomendación del estudio de Dewalt y Rees respecto de que "el gobierno no debe tratar de precipitar la titulación de la tierra y el proceso de certificación. La resolución de disputas sobre quien tiene derecho a

---

39 Intervención del Procurador Agrario en la presentación del informe anual de actividades de la Institución, México, D.F., 12 de abril de 1996, versión mecanográfica, Coordinación de Asesores, PA, abril de 1996, p. 8.

40 No queremos decir que 100% de los ejidos serán certificados, pues por tratarse de un programa voluntario, la conclusión del *Procede* no implica que en los más de 27 mil ejidos se culminen los trabajos de certificación; pero sí que en todos se haya difundido la existencia de un servicio gratuito de certificación, se haya sensibilizado sobre sus ventajas y brindado los elementos para que, informada y libremente, la Asamblea de ejidatarios determine su incorporación o no al Programa. A esto nos referimos con conclusión del Programa.

la tierra y los límites de los predios debe realizarse con gran cuidado, de otra forma México continuará plagado de conflictos agrarios en las generaciones siguientes".<sup>41</sup>

### *Desafíos institucionales del proceso de certificación*

Las características estadísticas generales de los ejidos certificados nos brindan una perspectiva global de los incentivos de ciertas regiones o estados de la República; sin embargo, es en cada ejido, en la interacción de autoridades agrarias federales y locales, intereses políticos y económicos, dirigencias ejidales y ejidatarios en particular, donde surgen las expectativas sobre el proceso de certificación más próximas a los sujetos agrarios.

En la forma en que se desarrolle cada etapa de la certificación, desde la sensibilización hasta la entrega de documentos, el campesino percibirá la factibilidad y equidad del Programa y la posibilidad de que sus legítimas posesiones, aspiraciones o inconformidades sean atendidas imparcial y eficientemente; en la transparencia o sesgos de los procesos está la sustancia de la que puede ser la segunda reforma agraria en nuestro país, acaso la definitiva.

Hasta el momento la certificación ha avanzado en la delimitación de propiedades agrarias, las inconformidades han sido resueltas y conciliadas o, en su caso, se han planteado ante los tribunales. Los brotes de protesta o inconformidades airadas son casos aislados. Esto se debe a que tras décadas de incertidumbre y propiedad precaria, la posibilidad de definir de una vez por todas un derecho y asignar en definitiva la titularidad sobre una posesión hace que los campesinos participen, negocien, concilien sus diferencias o transijan para la obtención de la seguridad jurídica. Como dice Luin Goldring: "... a pesar de alguna oposición, *Procede* avanza porque mucha gente espera ganar de ello en diversas formas"<sup>42</sup> además, la

---

41 Dewalt, Billie y Martha W. Rees, *op. cit.*, p. 33.

42 Goldring, Luin, *op. cit.*, p. 284.

comunidad rural impone fuertes incentivos a la conciliación, pues sus moradores han sido vecinos por generaciones y la producción y bienestar dependen en gran medida de la cooperación y la solidaridad social.

Desde luego existen núcleos y ejidatarios que se han mantenido renuentes a incorporarse al Programa o que han realizado acciones de resistencia a su avance. El origen de estas resistencias es la desconfianza en los programas oficiales, desinformación e intereses políticos. Las motivaciones de estas actitudes escépticas o adversas a la certificación pueden verse reflejadas en los resultados obtenidos por la encuesta descrita por Daniel Covarrubias, en la cual "... de aquellos ejidatarios que respondieron la pregunta sobre las desventajas del Programa, 26% consideró que con un título de tierra se verían obligados a pagar impuestos, 23% que podrían perder sus tierras en favor de los bancos, 22% que el Programa implicaba demasiado papeleo y 18% consideró falta de información como una desventaja principal (debe considerarse que en México los pequeños poseedores están exentos de impuestos).<sup>43</sup>

El estudio referente a la experiencia del Programa en Tlaxcala, señala que los ejidos que se mantuvieron renuentes a que se concluyeran los trabajos del *Procede*, "... en esos siempre hubo oposición al Programa, en forma individual y/u organizada; conseguir actas de conformidad de linderos era un verdadero triunfo; se detectaron muchísimas parcelas sin interés en el Programa; a los técnicos y topógrafos frecuentemente los amenazaban y, lo más grave del asunto, líderes con otros objetivos e intereses políticos tomaron la bandera de la inconformidad e inclusive mal informaron para acrecentarla y así tener presencia proselitista, sin importarles resolver verdaderamente el motivo del rechazo".<sup>44</sup>

Para Goldring, quienes no están a favor de la certificación son aquellos que podían producir con el anterior paquete de subsidios y están conscientes de que no forman

---

43 Covarrubias Patiño, Daniel, *op. cit.*, p. 111.

44 Alviso Rentería, Eduardo y Leodegario Morales Escobar, *op. cit.*, p.143.

parte del pequeño sector de productores empresariales de la visión estatal, o son aquellos que ven en la tierra un vínculo con sus antepasados y sus luchas.<sup>45</sup> Son productores que perciben que bajo la nueva orientación de la política pública aplicada en el campo mexicano, no podrán acceder a los medios para participar de una economía más competitiva y abierta.

Según los servidores públicos que participan en los programas de regularización y certificación agrarias, las resistencias van disminuyendo ante el efecto demostración de núcleos y regiones aledaños a los ejidos renuentes.<sup>46</sup>

Pero no sólo podemos referirnos a sujetos agrarios en pro o en contra del *Procede*; algunos analistas llaman la atención sobre la posibilidad de que individuos se aprovechen del Programa para consolidar y legalizar apropiaciones ilegítimas, constituyendo derechos agrarios que encubran despojo y simulación. Este, desde luego, es el principal sesgo que debe impedirse en el proceso de certificación, sobre todo si, como hemos considerado, la nueva etapa de la certificación se hará en un entorno de mayor dificultad y potencial conflictividad, que son el medio en donde suelen darse comportamientos oportunistas y abusos ante la pasividad y el conflicto. Por ello, estudiaremos someramente el factor institucional de la certificación ante este tipo de conductas no cooperativas.

Entre los diversos momentos en que pueden presentarse apropiaciones indebidas, podemos referir la asignación de derechos realizada con anterioridad a las transformaciones jurídico-institucionales, a través de cesiones y ventas y posesión informales, e incluso pueden tener su origen desde la misma constitución del núcleo. También puede darse el caso que al presentarse la posibilidad de la certificación, los ejidos procedan a realizar un parcelamiento económico antes de que comiencen los trabajos del *Procede*, o bien, puede suceder que en una parcelación ya existente surjan y se resuelvan problemas de límites durante los trabajos técnicos de medición.

En cualquiera de estos casos procede la certificación, de hecho la exposición de motivos de la reforma legislativa hace mención de que "... la iniciativa de ley,

---

45 *Ibidem*, p. 281.

46 Entrevista con el Lic. Nicolás Rodríguez, Director de Certificación del RAN, febrero de 1997.

animada por los principios de justicia y libertad, propone transformar lo que por años ha sido práctica común en el campo en derechos".<sup>47</sup> Desde luego este planteamiento se refiere a asignaciones lícitas, apegadas a principios de equidad y justicia, consensuadas y sancionadas por la conformidad del grupo ejidal.

Por lo que se refiere a la apropiación antes del *Procede*, Morett indica que debido a esta vigencia de distribución o parcelamiento económico la delimitación se enfrentará con la estructura caciquil ejidal.<sup>48</sup> En cuanto a la posible apropiación ilegítima durante el proceso de medición y delimitación de los predios ejidales, Goldring señala que este proceso permite a algunos consolidar su poder, a otros aprovechar las ventajas de la fase de medición: "... para resolver controversias limítrofes en su favor (...) porque *Procede* supone regularizar prácticas y límites existentes".<sup>49</sup>

En cuanto al parcelamiento ex profeso, Alviso y Morales mencionan que "... hubo ejidos que condicionaron la entrada al *Procede* para realizar primero una división del ejido determinando las superficies de cada uno, y luego incorporarse por separado. Otro ejemplo fue un ejido que solicitó, previo al Programa, un ajuste al parcelamiento económico existente, así como el parcelamiento de parte de las tierras de uso común en parcelas iguales para cada ejidatario; todo este trabajo, previo a la anuencia (...), las controversias entre ejidatarios se resolvían proporcionando una cantidad de tierra de uso común a uno de los sujetos".<sup>50</sup>

Con base en estas consideraciones y ejemplos, surge la inquietud acerca de la posibilidad de que la certificación sea usada como instrumento de agentes oportunistas para sesgar la transferencia de superficies del dominio social al privado en forma ilegítima, provocando la acentuación de desigualdades y asimetrías en el medio ejidal e impidiendo la consolidación de un nuevo sistema de derechos estable, respetado y aceptado como legítimo por los miembros de la comunidad.

El punto clave para tratar de responder a esta inquietud es determinar si la legislación y la dinámica del *Procede* establecen los instrumentos para detectar

---

47 "Exposición de motivos de la Ley Agraria", en *Nueva legislación de tierras, bosques y aguas*, p. 178.

48 Morett Sánchez, Jesús Carlos, *op. cit.*, p. 143.

49 Goldring, Luin, *op. cit.*, p. 282.

50 Alviso Rentería, Eduardo y Leodegario Morales Escobar, *op. cit.*, p. 145.

apropiaciones indebidas y los medios de control cuando éstos no tengan sustento legal, así como mecanismos de denuncia y defensa para los ejidatarios que se sientan lesionados en sus derechos por estas reasignaciones.

El instrumento que la ley presenta para monitorear y legitimar la asignación de parcelas y demás derechos de apropiación agraria es la Asamblea general de ejidatarios. Si bien para dar la anuencia a la incorporación del ejido al Programa y para aprobar el informe de la Comisión Auxiliar sólo se requiere la mayoría de votos de la Asamblea constituida con un *quorum* de la mitad más uno de los ejidatarios, si es primera convocatoria, y del número que asista si se trata de segunda convocatoria; en el caso de delimitar y asignar derechos sobre la tierra, que constituyen los pasos determinantes del proceso de certificación, se requiere una Asamblea con requisitos de validez especiales.

Independientemente de que el parcelamiento se dé antes del comienzo del Programa o no, la determinación del destino de tierras ejidales y la asignación de derechos requiere de la celebración de una Asamblea que necesita, para su validez, el cumplimiento de requisitos especiales, como ser convocada por lo menos un mes antes expresando los asuntos a tratar, y sólo se podrá desarrollar si asisten tres cuartas partes de los ejidatarios. Si no se reúne este número se hará una segunda convocatoria y sólo se podrá instalar la Asamblea si asisten la mitad más uno de los miembros del ejido, tomándose los acuerdos, en ambos casos, por una mayoría de dos terceras partes de los asistentes. Además, deberán estar presentes un representante de la Procuraduría Agraria, así como un Fedatario Público, y el acta de la Asamblea debe inscribirse en el Registro Agrario Nacional.<sup>51</sup>

Estas exigencias obedecen a la importancia que la legislación da a la definición de derechos de propiedad realizada por el propio núcleo agrario, toda vez que las decisiones de la Asamblea, apegadas a los requerimientos de la Ley en materia de delimitación de áreas para el asentamiento humano, asignación y determinación de destino de las tierras de uso común, así como reconocimiento de parcelamiento económico y regularización de tenencia de posesionarios,<sup>52</sup> constituyan y asignen derechos agrarios con efectos jurídicos plenos.

---

51 Artículos 25 al 28 y 31 de la Ley Agraria.

52 Artículo 23 fracciones VII, VIII y X de la Ley Agraria, sobre asuntos de la competencia de la Asamblea general.

Como sabemos, las comunidades pequeñas, como las rurales, presentan una fuerte cohesión social que es la principal fuente de legitimidad de sus transacciones, ya que la estrecha y cotidiana convivencia genera una coacción social, bajo cuya dinámica el prestigio y honorabilidad adquieren un gran valor. El aval de la Asamblea representa la legitimidad de los habitantes de la comunidad; es la anuencia del grupo que reconoce derechos con base en las aportaciones individuales al desempeño colectivo. Además, la asistencia del Fedatario garantiza la veracidad de lo asentado en el acta y la presencia del representante de la pa vigila el apego a la legislación agraria y el interés social. De acuerdo con lo anterior, por ejemplo, si hace décadas un ejidatario o avecindado ha venido trabajando, conservando o hasta mejorando tierra de uso común que los miembros del ejido le han "prestado", la Asamblea de ejidatarios puede terminar con su incertidumbre reconociendo y otorgando validez plena a su legítima (pero informal) posesión.

Sin embargo, es posible que a pesar de los requerimientos legales, la Asamblea no sea un filtro suficiente para garantizar que la distribución interna de la superficie obedezca a los designios de la mayoría. Por ejemplo, en el caso de la determinación del destino de las superficies ejidales, la Asamblea puede instalarse, en segunda convocatoria, con la mitad más uno de los ejidatarios y aprobar la delimitación con dos terceras partes de los votos; es decir, que puede darse el caso de que 34% de los ejidatarios (indudablemente una minoría) imponga al resto de los miembros del núcleo una distribución de la tierra con la que no esté de acuerdo la mayoría ni que obedezca a las prácticas colectivas de explotación de los bienes ejidales.

Por ello, no sólo debemos describir las acciones que la legislación establece para la asignación de derechos, también resulta fundamental advertir que, en caso de no ser observadas dichas acciones, la propia Ley establece instancias de monitoreo o instrumentos para dar cauce a la inconformidad o controversia que surja del

proceso de delimitación de derechos de propiedad en el ejido. O bien, determinar si existen instrumentos legales para que, incluso cuando se actúe con apego a la Ley, quien se sienta lesionado en sus derechos por un acto de autoridad o la determinación de la mayoría pueda hacer valer los argumentos de su inconformidad.

La veracidad de los hechos consignados en el acta, como se ha señalado, quedan bajo la estrecha responsabilidad del Fedatario, quien firmará y, en su caso, sellará cada una de las páginas del acta. Cualquier vicio o anomalía son recurribles ante las autoridades administrativas y judiciales; por otra parte, la normatividad aplicable señala que cuando la PA tenga "... conocimiento de que durante la celebración de la Asamblea se realizaron actos en contravención a lo dispuesto en la Ley, acudirá a los Tribunales Agrarios a solicitar que se declare la nulidad de los mismos".<sup>53</sup>

Por supuesto, el mayor instrumento de monitoreo son los ejidatarios mismos que cuando consideren afectados sus derechos agrarios por los actos y resoluciones de la Asamblea o cualquier otra entidad o individuo, pueden denunciar los actos de autoridad que les lesionan y plantear sus controversias ante la justicia agraria. Los campesinos no consienten con facilidad agravios contra sus posesiones, toda vez que la tierra es conquista ancestral y la principal fuente de riqueza en el medio rural.

Los Tribunales Agrarios del país han emitido 7 mil 375 sentencias (29.7% del total de las pronunciadas en sus más de cuatro años de existencia) en materias como controversias por límites de terrenos entre núcleos, inconformidades ante el RAN, controversias en materia agraria entre miembros del núcleo o entre éstos y los órganos del núcleo.<sup>54</sup> Lo anterior sin contar los asuntos que hayan sido resueltos por convenios, laudos homologados o veredicto sobre asuntos que no significaron una controversia. Es decir, los campesinos han acudido profusamente a hacer uso de los instrumentos jurídicos para la defensa de su tierra y sus derechos agrarios.

---

53 Artículo 15 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares.

54 Dirección de Estadística y Control Documental, Tribunal Superior Agrario, diciembre de 1996.

La serie de mecanismos institucionales e individuales para controlar posibles apropiaciones ilegítimas que se revistan de legalidad aprovechando la regularización de los programas de certificación, en particular el *Procede*, hacen parecer difícil la simulación, imposición de minorías o abusos de poder que legalicen y certifiquen el fruto de despojos.

Sin embargo, la eficacia de las prevenciones legales y los instrumentos institucionales para detectar y anular intentos de apropiación indebida, defender los derechos agrarios, así como la equidad en la delimitación y regularización de superficies ejidales, enfrentan inercias adversas y fuertes intereses consolidados por décadas. Recordemos brevemente la estructura de derechos de propiedad del campo mexicano, así como los actores interesados en sesgar en su favor la transformación ejidal.

Ya hemos señalado en el diagnóstico que la propiedad de la tierra ejidal resulta muy vulnerable. Por décadas, la incertidumbre en la tenencia de la tierra fue poderoso y permanente instrumento de movilización y manipulación política de los habitantes del medio rural. La dirigencia campesina era la principal usufructuaria de esta posesión volátil e incierta de la tierra. Son ochenta años de posesión precaria.

La tenencia de la tierra es antigua y constante causa de conflictos en el campo mexicano, desde luchas transgeneracionales (incluso prehispánicas) hasta resoluciones presidenciales nunca publicadas, o decretos que afectaron y asignaron la misma superficie varias veces, pasando por confusión en los linderos (muchas veces una roca, un conjunto de árboles o frágiles mojoneras son las delimitaciones nómadas de los predios), expedientes agrarios perennes e inconclusos, sentencias no ejecutadas o inejecutables. En esta encrucijada, entre usos y costumbres, posesiones ancestrales, vicios jurídicos, delimitaciones realizadas en su momento con insuficiencias técnicas y un sistema de solución de controversias guiado por criterios eminentemente políticos, hicieron de la

incertidumbre el caldo de cultivo para el rezago, abuso, despojo y, en algunos casos, un alto potencial de violencia en los conflictos agrarios.<sup>55</sup>

Pero el problema no sólo es la delimitación de núcleos ejidales, comunidades agrarias y pequeños propietarios, también al interior de los ejidos y comunidades la imprecisión del reparto y la manipulación de dirigentes y autoridades agrarias fracturaron durante décadas las posesiones y confrontaron expectativas de campesinos de un mismo núcleo, e incluso de una misma familia.<sup>56</sup>

A la sombra de estas insuficiencias institucionales en la delimitación de derechos de propiedad, se dio la apropiación ilegítima, y hasta violenta, de extensiones de tierra de dominio social. Durante casi tres generaciones la conformación de la distribución de la tierra se ha dado en la anarquía, de acuerdo con la fuerza económica, política o armada de los individuos, alejada de criterios de equidad. El paso del tiempo ha arraigado esta estructura y la frontera entre lo legítimo y lo injusto es muy tenue frente a la ausencia de títulos legales de posesión.

Un riesgo adicional de que puedan presentarse actos de apropiación ilegítima es la desigualdad interna que existe entre los propios ejidatarios.<sup>57</sup> Páginas atrás hemos referido que una de las características de los ejidos certificados es que son de menor extensión, que la distribución interna de la tierra parcelada si bien es desigual, no llega a las magnitudes de inequidad de las presentadas en promedio por los ejidos. Por ello, cabe esperar que la conflictividad y la desigualdad interna en los ejidos pendientes de certificar vaya en aumento y, con ello, la posibilidad de apropiaciones.

---

55 La violencia por conflictos agrarios es una constante en estados como Hidalgo, Guerrero, Oaxaca y Chiapas, en estos dos últimos, confrontaciones entre ejidatarios y comuneros, así como entre éstos y guardias blancas, durante junio de 1997, provocaron muertes derivadas de actos de autojusticia. Ver, por ejemplo, *La Jornada*, 11 de junio de 1997, p. 7.

56 Wayne Cornelius estima que los límites de parcelas individuales han sido legalmente establecidos en apenas dos o tres mil ejidos (de un total de 27 mil 412). Cornelius, Wayne, "The politics and economics of reforming the ejido sector in Mexico: an overview and research Agenda", LASA forum, 1992, citado en Dewalt, Billie R., and Martha W. Rees, with Arthur D. Murphy, *The End of the Agrarian Reform in Mexico: Past Lessons, Future Prospects*, Center for U.S.-Mexican studies, Universidad de California, San Diego, E.U., 1994, p. 28.

57 Ya al hacer el diagnóstico de la situación agraria en México se hizo referencia a la desigualdad interna en los ejidos, tanto en asignación de superficies como de medios para la explotación agropecuaria.

Además de este escenario adverso que hace evidente la magnitud de las irregularidades y la intensidad y explosividad de los conflictos, se encuentra una red de intereses caciquiles que no se desmontará con la sola intención del legislador. La estructura ejidal nacional fue utilizada por décadas como un poderoso y efectivo instrumento de control político; los dirigentes de los ejidos y de sus organizaciones se convertían en cómodos intermediarios entre las entidades gubernamentales y políticas y los miembros del ejido.

Desde el nacimiento mismo del núcleo, era el grupo directivo de los solicitantes de tierra el que ganaba preeminencia sobre el grupo como gestores de la dotación; posteriormente, coordinaban la estructuración jurídica del proceso de reparto hasta la declaratoria presidencial, que incluía la lista de los campesinos beneficiados. Después, programas gubernamentales, servicios asistenciales y créditos eran tramitados por estos agentes, obteniendo gran poder y, en la mayoría de los casos, prerrogativas y beneficios personales (generalmente acaparamiento de tierras y recursos para sí, para sus familiares y para sus aliados políticos al interior del ejido).<sup>58</sup>

Desde luego, la inercia burocrática hace que la dirigencia ejidal sea el conducto natural para la instrumentación de los trabajos del programa de certificación, lo que significaría de entrada facilitar a estos experimentados agentes la ocasión para proteger sus intereses y apoyarse en información privilegiada para formalizar las irregularidades que pudieran existir y legalizar el conjunto de apropiaciones que refleje el *status quo* del grupo dominante en el núcleo.

La estrategia de certificación debe aproximarse a todos los sectores del ejido para que todos y cada uno de los miembros del mismo perciba el alcance del Programa y la posibilidad de que los derechos agrarios se hagan respetar, y se reviertan los abusos y apropiaciones indebidas. La etapa de sensibilización al interior de los

---

58 Este esquema se ha visto fortalecido recientemente por los comités de solidaridad y la distribución de apoyos de Procampo.

ejidos sería un momento oportuno para que los promotores busquen advertir acerca de las inconformidades, informar a los ejidatarios y, en su caso, notificar la detección de alguna anomalía para que la Procuraduría Agraria tenga registrado el antecedente y, sin que medie denuncia o inconformidad de ejidatario en particular, revise las constancias documentales de la posesión con presuntas irregularidades.

De otra forma, al llegar el *Procede* a través de la dirigencia ejidal inhibirá la denuncia de acaparamientos ilegítimos, simulaciones y cualquier tipo de anomalías, resignándose a la reiterada imposición del grupo dominante. Este problema de acción colectiva podría hacer que por falta de información —auténtico dilema del prisionero— cada inconforme perciba como poco probable, o incluso inviable, el éxito de su oposición, pudiéndose dar el caso de que auténticas minorías impongan a los núcleos la conformación de derechos según su conveniencia.

Ante esta abrumadora concentración de intereses perfectamente organizados por décadas de operación, el consenso comunitario que podría expresarse en la Asamblea de ejidatarios, en la que la Ley Agraria deposita facultades de vigilancia del proceso reordenador, será un órgano con el reto de sancionar el rumbo de la certificación. Los funcionarios y técnicos encargados de impulsar el *Procede* en los ejidos coinciden en señalar la apatía que impera en un significativo número de núcleos. Esta apatía no es gratuita, pesan sobre la organización comunitaria no sólo la falta de instrucción que les impide tener conciencia de sus derechos, además, los abusos y corrupción sistemáticos han alejado a los ejidatarios de las asambleas por considerar inútil su participación en los debates que sólo legitiman imposiciones.<sup>59</sup>

En la mayoría de los casos la estructura caciquil propicia que los miembros de la Asamblea declinen tácitamente todas sus facultades en favor de sus dirigentes. Con este enfoque es difícil considerar que la Asamblea pueda ser el contrapeso deseado para sancionar y legitimar la asignación de derechos a certificar.

---

<sup>59</sup> Diversos estudios revelan que las asambleas ejidales previstas por la legislación para llevarse a cabo por lo menos una vez al mes, raramente se realizaban, en otros lugares devenían bimestrales o pocas veces reunían el quórum legal. Ya en el diagnóstico, citamos la evidencia de que una forma en la que los ejidatarios resisten la corrupción de sus líderes es ausentándose de las asambleas, *cfr.* Dewalt, Billie R., *et al.*, *op. cit.*, 1994, p. 18.

Esta tensión entre autonomía local de la definición de derechos y la estructura caciquil de algunos núcleos, no es privativa de nuestro país. Al discutirse la reforma agraria en Perú, durante 1991, se planteaba la disyuntiva entre la titulación estatal o permitir "... la titulación privada al interior de la comunidad, siempre que la decisión cuente con el acuerdo de los dos tercios de los miembros de la Asamblea Comunal, susceptible de ser ratificable e inscribible en los registros correspondientes, con la larga lista de riesgos que van desde la legitimación del acaparamiento (que ninguna Asamblea Comunal, desde tiempos inmemoriales hasta el día de hoy ha sido capaz de revertir) hasta la reproducción de mecanismos de diferenciación económico-social".<sup>60</sup>

En nuestro país se optó por el respeto a la autonomía comunal, actuando las autoridades como auxiliares técnicos y jurídicos del proceso con diversos instrumentos de monitoreo; sin embargo, los riesgos de legitimación de apropiaciones y agudización de la desigualdad social están presentes, por lo que deben afinarse los mecanismos que garanticen la eficacia de los medios de vigilancia e impugnación.

### ***Consideraciones finales: por una certificación de derechos agrarios definitiva***

Los avances del *Procede* son muy significativos, pues en cuatro años y medio se han certificado la mitad de los ejidos y una tercera parte de la superficie ejidal (casi 30 millones de hectáreas). El Programa se desarrolla con diferente ritmo en las diversas regiones del país y con incidencia de factores, como la riqueza de la región, la densidad ejidal, la superficie parcelada y el desempeño de los tribunales.

La certificación representa una transferencia cuantitativa de recursos sin precedentes del régimen social de tenencia a la propiedad de los ejidatarios y de la comunidad, y se está dando con bajos costos para los beneficiarios, no sólo por el carácter gratuito del Programa, sino porque las brigadas de certificación se desplazan hasta los núcleos de población para promover, informar y realizar los

---

60 Urquieta, Débora, "Nueva Ley Agraria: preocupaciones desde la sierra", en *La nueva Ley Agraria en debate*, Epifanio Baca (editor), Laureano del Castillo, Javier Escobar *et al.*, Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas", Cuzco, Perú, 1992, pp. 71-84.

trabajos técnicos conducentes, lo cual reduce los gastos de la población. Los costos más significativos son los que asumen al negociar al interior de la Asamblea, donde su posición depende del reconocimiento que de su posesión y desempeño en la explotación común o colectiva de los recursos tenga la comunidad. Lamentablemente, es usual que el poder de negociación esté asociado con ciertos convencionalismos sociales, como la posición social o económica y la extensión de tierra que posea.<sup>61</sup>

Debido a que con anterioridad a la reforma la definición de derechos era sumamente imperfecta e insegura, la certificación como instrumento para delimitar y reconocer propiedades y proporcionar los documentos que brinden certidumbre en la posesión de la tierra ha sido, en términos generales, bien recibido por los ejidatarios. De esta forma, más que en la aceptación del Programa por las comunidades, el reto del *Procede* reside en que el procedimiento de certificación garantice la transparencia y equidad en la delimitación de las posesiones, pues en esas características descansa la ulterior legitimidad del nuevo sistema de derechos de propiedad en el campo.

Los elementos que podrían desvirtuar la transparencia en la certificación serían los sesgos en el desempeño de la autoridad, mediante omisiones o tergiversaciones en las diversas etapas de la certificación (que se encuentran reguladas por reglamentos específicos) o por corrupción. Afortunadamente el Programa ha ganado credibilidad entre la población. Debido a que se prevé la incorporación al *Procede* de ejidos más conflictivos y con deficiente, o inexistente, delimitación de derechos, deben reforzarse los instrumentos de monitoreo, tales como visitas e inspecciones y/o rotación de algunos representantes clave de las dependencias agrarias, para evitar que intereses regionales, mediante autoridades de los gobiernos locales o de las delegaciones agrarias, puedan infligir con su actuación severos daños a la transparencia del Programa.

Otro mecanismo para fortalecer la transparencia del Programa es incrementar las medidas de divulgación sobre los beneficios y alcances de la certificación, aclarando dudas y orientando sobre planteamientos particulares. Esta medida es

---

61 Los costos de negociación también dependen de la efectividad de los instrumentos de vigilancia y de hacer cumplir los acuerdos (principalmente en los tribunales) y los costos de hacer uso de tales mecanismos.

muy importante pues, como vimos en este ensayo, muchas de las resistencias al *Procede* provienen de una percepción errónea sobre la certificación.

De la evidencia recabada se desprende la posibilidad de sesgos al definir la propiedad de los predios ejidales, en los que ciertos grupos al interior del ejido, apoyados en la desigualdad social de sus miembros, se apropian ilegítimamente de la tierra. Por ello, se ha recomendado fortalecer el funcionamiento de las instituciones existentes, mediante la conscientización de sus instrumentadores de la trascendencia de su actuación en la configuración de los derechos y en el cumplimiento de las metas cualitativas del *Procede*. Las principales líneas de acción que sugerimos son:

1. Privilegiar las soluciones internas, bilaterales y locales para las controversias y desacuerdos.
2. Detectar y atender inconformidades con el propósito de prevenir vicios de origen en la delimitación y asignación de derechos.
3. Evitar inercias burocráticas latentes en el medio agrario.
4. Fortalecer los instrumentos que garanticen el acceso a las instituciones agrarias.

*Privilegiar las soluciones internas, bilaterales y locales  
para las controversias y desacuerdos*

Los incentivos a la cooperación y a la solidaridad social de las comunidades rurales brindan elementos fundamentales para dar estabilidad y solidez a los derechos de propiedad establecidos en el campo. Por ello, en la resolución de controversias o desacuerdos deben privilegiarse las propuestas elaboradas por la misma comunidad o por los individuos implicados y, de la misma forma, debe darse preeminencia a la conciliación entre las partes sobre la disputa contenciosa ante los tribunales e incluso sobre la solución arbitral.

La solución que surge de la interacción y de la cesión mutua de los propios interesados, y en el contexto local, deja satisfechas a las partes, facilita la ejecución del acuerdo y previene futuras controversias. En cambio, un arbitraje es la percepción de un tercero impuesta a los inconformes; mientras que la resolución judicial, además de ser también la imposición de la resolución por un tercero, en ocasiones se pronuncia por la existencia o inexistencia de una pretensión, es decir, concede todo a una de las partes dejando la inconformidad en la otra, que resistirá la ejecución de la resolución y aprovechará cualquier ocasión para insistir sobre su pretensión legal.

Con esta perspectiva de "eficacia local" o comunal de sus sentencias, el juzgador debe hacer uso de todos los instrumentos que el nuevo proceso agrario le presenta, como el instar a las partes, en todo momento del proceso, para llegar a un acuerdo conciliatorio; introducir la consideración de usos y costumbres; traducir, en caso de que los litigantes no hablen español; utilizar la oralidad como medio de acceso; estar presente en todos los actos del proceso para conocer directamente el asunto, y comunicar a las partes reunidas el fallo; acordar con ellas los términos de su ejecución, además de llegar a la denominada "verdad material", esto es, el conocimiento integral y no solamente jurídico de la controversia por resolver, dictando sentencia conforme a las circunstancias locales, para garantizar la solución permanente de la controversia; prevenir nuevas disputas y garantizar que su fallo se traduzca en hechos. De esta forma, el juzgador no debe aplicar el derecho, sino impartir justicia.

Desde luego, los acuerdos están supeditados a que no contravengan las garantías fundamentales de los individuos ni afecten intereses de terceros, y a que se den en términos de equidad. Para ello, la PA debe informar y orientar imparcialmente a las partes para que, conscientes de sus derechos, puedan establecer sus posiciones de negociación.

*Detectar y atender inconformidades con el propósito de prevenir vicios de origen en la delimitación y asignación de derechos*

Los encargados de divulgar, informar y sensibilizar sobre los alcances del *Procede* pueden ser receptores de inquietudes y denuncias sobre anomalías en la distribución y asignación de parcelas. De esta forma se pueden detectar apropiaciones indebidas y poner cuidado especial en la integración de los expedientes de las superficies en cuestión, para estar en posibilidad de detectar vicios de origen con el fin de evitar que tales apropiaciones se consoliden y regularicen. En esta tarea, la PA debe de hacer uso de las facultades de vigilancia que le han sido conferidas, para velar por el cumplimiento de la legislación agraria y sus principios.

*Evitar inercias burocráticas latentes en el medio agrario*

Reiteramos la necesidad de que la instrumentación de la certificación de derechos agrarios no caiga en la inercia de aplicar el Programa mediante los cauces tradicionales como las dirigencias ejidales, que en algunos casos representan intereses de grupos más que del conjunto de la comunidad. El protagonista de la certificación debe ser la Asamblea, ante la que se debe informar y sensibilizar, dejando en claro que los encargados de la certificación tienen total independencia del Comisariado. Sólo mediante la labor autónoma de las brigadas podrán minimizarse las oportunidades de que la apropiación irregular y desigual, ya de por sí consolidada por décadas ante los vacíos formales, se acentúen durante el proceso de certificación.

*Fortalecer los instrumentos que garanticen el acceso a las instituciones agrarias*

De acuerdo con lo analizado, la Procuraduría Agraria recibirá la demanda de atención de ejidatarios y comuneros cada vez más pobres, por lo que deberá acentuar su actuación como organismo de compensación social que permita el acceso de los sujetos agrarios más humildes al nuevo marco institucional. Los ejidos pendientes de certificación son más pobres que el promedio nacional. Ante esta transformación cuantitativa y cualitativa en la exigencia de servicios institucionales agrarios, deberán tenerse prestos y expeditos los mecanismos de

vigilancia y aplicación de la Ley. Los tribunales deben de estar preparados ante el incremento de la demanda de sus servicios que se avecina y la Procuraduría Agraria debe de anteponer los principios de equidad y justicia a su anhelo de resolver y conciliar sumariamente las controversias ejidales para que la certificación continúe.

Por último, reiteramos la consideración sobre la necesidad de replantear los tiempos fijados para la conclusión del *Procede*. De los datos obtenidos en la aplicación del Programa se obtiene un diagnóstico intermedio que debe ser tomado en consideración para las próximas etapas de la certificación. La fase más rica del proceso de políticas públicas es la instrumentación, pues en ella se retroalimenta el diseño, se perciben y atienden planteamientos no esperados y, en su caso, se replantean las expectativas del Programa, se ajustan metas o, incluso, se suspende la aplicación.

Estando aún la mitad de ejidos pendientes de certificar, caracterizándose por su mayor extensión, mayor número de ejidatarios, más conflictos potenciales, deficiente definición de derechos, entre otras características adversas al avance del *Procede*, es muy difícil que el Programa se concluya en los próximos tres años, sin que se sacrifique a cambio certidumbre, transparencia y seguridad jurídica, y precediendo a una nueva etapa de incertidumbre, litigios, violencia y toda clase de inconformidad por la ineficiente y frágil estructura de derechos de propiedad.

De mantenerse inflexible la meta oficial de concluir en el año 2000, implicaría correr el riesgo de certificar derechos surgidos de la simulación y el despojo, o hacer de la disputa infundada por límites y la inconformidad ante el *Procede* una rentable estrategia para ejidatarios que deseen presionar a los encargados de aplicar el Programa para obtener una superficie comunal o parcelada que no les pertenece, a cambio de su anuencia y voto para que la certificación se logre en los términos de las metas oficiales.

Con la evidencia de cuatro años de instrumentación se puede sustentar la necesidad de replantear los tiempos de aplicación del *Procede*, pues no se trata de una carrera de velocidad para entregar papeles, aunque éstos no sustenten una posesión sólida y justamente construida. Desatender los problemas de fondo de la certificación haría del *Procede* el inicio de una legalidad precaria en el campo. La

labor de los miles de mexicanos que están participando cotidianamente como directivos, brigadistas, beneficiarios o terceros perjudicados, debe canalizarse mediante instrumentos institucionales en una ardua lucha de resistencia para establecer las bases de un sistema estable de derechos de propiedad, llevando seguridad jurídica en términos de equidad y eficiencia en un medio en el que durante tres generaciones ha prevalecido la incertidumbre, la arbitrariedad y la simulación. De otra forma sería algo así como creer conjurada la amenaza volcánica pavimentando el cráter.