
**INTERACCIÓN DE LOS NÍVELES GLOBALES Y LOCALES
EN RELACIÓN CON EL MANEJO DE LA TIERRA AGRÍCOLA : EL CASO DE TLAXCALA
(MÉXICO)**

Emmanuelle Bouquet - ENSAM-ORSTOM-CP

Prepared for delivery at the 1997 meeting of the Latin American Studies Association
Continental Plaza Hotel, Guadalajara, Mexico, April 17-19, 1997

Estudiante del doctorado en economía rural de la Escuela Nacional Superior de Agronomía de Montpellier (Francia), dentro del programa de investigación “Dinámicas organizacionales de la agricultura mexicana” llevado a cabo por el Colegio de Postgraduados en ciencias sociales de Montecillo (México) y el Instituto francés de investigación científica para el desarrollo en cooperación (ORSTOM).

Dirección postal : ORSTOM, Apartado postal 57 297, CP 06501, México D.F., México
Email : ebouquet@cimmyt.mx

INTERACCIÓN DE LOS NÍVELES GLOBALES Y LOCALES EN RELACIÓN CON EL MANEJO DE LA TIERRA AGRÍCOLA : EL CASO DE TLAXCALA (MÉXICO)

Emmanuelle Bouquet - ENSAM-ORSTOM-CP

INTRODUCCIÓN

Las reformas legales de 1992 marcan, sobre el papel, un hito en el marco de las interacciones relacionadas con el manejo de la tierra, al abrir paso al mercado y hasta a la privatización de la tierra ejidal. Sucitaron por lo tanto reacciones fuertes, tanto por parte de sus promotores como de sus detractores. Los promotores destacan en estas reformas la forma de llegar a más eficiencia productiva, gracias a la seguridad de los derechos y las posibilidades de asociación con el capital privado; los detractores subrayan al contrario el riesgo que corren los ejidatarios minifundistas y descapitalizados de verse despojados de sus tierras e ir a engrosar las filas de los subempleados de la ciudad de México.

Claro está, ambas visiones son algo caricaturales, pero plantean un problema teórico y metodológico similar : ¿como dar cuenta de la relación entre el nivel global, donde se plasman las políticas agrarias, y el nivel local o sea la respuesta de los ejidatarios al cambio del entorno legal, el cual puede ser considerado como exógeno? ¿Es posible prever un resultado considerando nada más al contenido de las reformas y a unos presupuestos teóricos relativos al comportamiento de los actores económicos? En nuestro caso específico la pregunta se puede formular de la manera siguiente : ¿que es lo que está pasando a raíz de los cambios legales de 1992, en el estado de Tlaxcala? ¿se puede prever algo a priori o se tiene que observar, para luego entender y explicar, a posteriori?

Para North (1990) el cambio institucional es en gran medida impredecible : *“Long-run economic change is the cumulative consequence of innumerable short-run decisions by political and economic entrepreneurs that both directly and indirectly (via external effects) shape performance. The choices made reflect the entrepreneurs’ subjective modeling of the environment. Therefore, the degree to which outcomes are consistent with intentions will reflect the degree to which entrepreneurs’ models are true models. Because the models reflect ideas, ideologies and beliefs that are, at best, only partially refined and improved by information feedback on the actual consequences of the enacted policies, the consequences of specific policies are not only uncertain but to a substantial degree unpredictable”* (North, 1990, p.104).

Este planteamiento se acerca a las reflexiones del sociólogo francés Raymond Boudon (1991) sobre el determinismo en las ciencias sociales. Según él, todo depende de la estructura de la situación que se estudia. Algunas situaciones se caracterizan por ser “cerradas”, o sea que el espacio de acción de los actores es reducido de tal modo que se puede prever lo que va a pasar. Otras situaciones, en cambio, abren para los actores varias alternativas de acción entre las cuales no se puede prever a priori cual (o cuales) serán escogidas. Se trata entonces de situaciones “abiertas”, para el estudio de las cuales el determinismo no es adecuado. En este caso, lo que se requiere es un análisis local y fechado, que tome como punto de partida a los actores, y a sus modelos de decisión. La agregación

de sus acciones individuales conforma el fenómeno o la situación que se trata de explicar¹. Boudon no considera que por haber perdido generalidad este tipo de enfoque también ve mermarse su carácter científico en comparación con los trabajos más formales o generales. Seguiremos su punto de vista aquí.

Lo que se busca mostrar en este trabajo es la complejidad de las interacciones entre nivel global y nivel local. Asimismo, la hipótesis central de este trabajo radica en que - dada la estructura de la situación -no se puede contemplar una relación directa entre una política y las respuestas de los individuos afectados; no se puede tener un enfoque hipotético-deductivo acerca del comportamiento económico de los ejidatarios frente a estos cambios. Estos tienen que ser reconstruidos desde abajo. Tampoco se puede esbozar un diagnóstico de las consecuencias de las reformas legales a nivel de los ejidatarios pasando por alto un nivel importante, que es el de los funcionarios locales encargados de implementar dichas reformas.

La idea central es que los derechos de propiedad sobre la tierra pueden variar según el nivel que se considera. Tenemos que hablar aquí de pluralismo jurídico, en contraste con el centralismo jurídico (Griffith, 1986) : se considera que las acciones de los individuos no son reguladas por un solo orden legal (que sería el del Estado). Dependiendo de las arenas de interacción, los actores pueden referirse a varios ordenes, complementarios o hasta contradictorios. Griffith retoma para la ocasión el concepto de “campo social semi-autónomo” desarrollado en primera instancia por la antropóloga Sally Moore (1973). La semi-autonomía atañe a los mecanismos de regulación de los actores. Se propone que el espacio entre la ley nacional y los individuos a los que se aplica no es un vacío sino al contrario un espacio lleno de estos campos sociales semi-autónomos, que son susceptibles de distorsionar la relación linear ley-comportamiento individual.

Este trabajo intenta por lo tanto partir de un enfoque empírico para entender y explicar lo que está pasando, a nivel local. Si bien no se puede hacer análisis predictivos, se espera poder evidenciar algunas tendencias generales susceptibles de extrapolación. Se ha puesto énfasis no sólo en los datos estadísticos (en todo caso escasos) sino (y a lo mejor sobre todo) en el discurso de los actores (tanto funcionarios agrarios como ejidatarios) para alumbrar sus modelos de racionalidad y de toma de decisiones, así como precisar los derechos de propiedad que se consideran a cada nivel de análisis². Se considera que tanto la esfera de las instituciones agrarias locales como los ejidos (tomados en su conjunto estatal y/o individualmente) conforman estos campos sociales semi-autónomos a los que se refiere Sally Moore. La idea es subrayar en este relato empírico la complejidad de las relaciones entre los distintos niveles, así como su “semi-autonomía”, lo que nos aleja de un padrón linear y homogéneo de aplicación de la nueva política de derechos de propiedad.

¹ Esta metodología corresponde a la llamada sociología de la acción, inspirada por el paradigma Weberiano.

² Por lo tanto nos demarcamos metodológicamente de trabajos basados nada más en el contenido de las reformas y estadísticas nacionales. Estos trabajos tuvieron su justificación en los primeros tiempos de la transición, en tanto que procuraban desenmarañar la situación. Pero no podían rebasar el campo de las especulaciones generales (las cuales, por cierto, tienen una utilidad cierta en tanto que hipótesis para someter a prueba). Lo que falta ahora son estudios de campo que permiten documentar la realidad contrastada de las evoluciones. Hasta la fecha, hemos tenido conocimiento de pocos trabajos de este tipo (FAO, 1995, Concheiro, 1996). Existen estudios de caso que ponen énfasis en la disyuntiva global-local con hipótesis similares a las nuestras (por ejemplo, de Vries y Zendejas, 1995) pero la tierra no representa sino un elemento entre otros (en este caso, la organización social y política).

En una primera parte, nos vamos a enfocar sobre la reforma de 1992, sus presupuestos teóricos y la forma como fue elaborada y presentada a la opinión pública por el poder central. La segunda parte trata de algunos elementos relevantes y ilustrativos de como se aplicó la reforma a nivel del estado de Tlaxcala por las delegaciones de las instituciones agrarias. La tercera y la cuarta parte se abocan a los ejidatarios mismos. En la tercera parte, se consideran respuestas agregadas en base a datos estadísticos o entrevistas generales con funcionarios agrarios. La cuarta parte comprende el análisis comparativo de dos estudios de caso (realizados en dos ejidos de Tlaxcala) en los que el punto de partida son los ejidatarios en tanto que actores individuales.

I. LA REFORMA A NIVEL NACIONAL : DE LA TEORÍA A LA POLÍTICA

1 TEORÍA DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD

Es interesante subrayar la cercanía del espíritu de la reforma con la teoría de los derechos de propiedad³, perteneciente a la corriente de la nueva economía institucional.

En su versión positiva, la teoría de los derechos de propiedad procede a una nueva lectura de la historia económica, basando su esquema explicativo en la cuestión de los derechos de propiedad, como institución que determina el sistema de incentivos para los actores económicos. En su versión normativa, infiere de los análisis históricos las condiciones que deben de satisfacer los derechos de propiedad para cumplir con objetivos de eficiencia económica. Para los seguidores de la teoría de los derechos de propiedad, en su versión normativa, los derechos de propiedad tienen que ser más definidos y seguros posibles, para evitar que la incertidumbre juegue en contra de las inversiones productivas. Los derechos de propiedad tienen que ser individuales y exclusivos, para que sean internalizadas las externalidades eventuales, y que el uso de la tierra sea más racional al estar tomados en cuenta todos los costos asociados con una acción dada (a diferencia de lo que ocurre en la “tragedia de las tierras de uso común” expuesta por Harding (1968)). La teoría rechaza por lo tanto la dimensión colectiva como ineficiente tanto individual como colectivamente. Por último, los derechos de propiedad tienen que ser libremente cambiables para poder pasar de manos de los productores menos productivos a manos de productores más productivos⁴.

2. TEORÍA Y REFORMA POLÍTICA

La reforma de 1992 retoma elementos que la teoría considera como claves, así como una cierta visión determinista de los padrones de cambio económico (basada en las hipótesis neoclásicas del individuo optimizador y del papel regulador del mercado)⁵. Tiene así como objetivo cambiar la estructura de los derechos de propiedad sobre la tierra, considerada como uno de los factores responsables del

³ La teoría de los derechos de propiedad no se ha desarrollado específicamente alrededor de la cuestión de la tierra, sin embargo la relación se establece fácilmente, y la misma teoría recurre por cierto a varios ejemplos que tienen que ver con este tema.

⁴ Para más detalles sobre la teoría, ver Demsetz 1967, Alchian y Demsetz, 1973, Furubotn y Pejovich 1972.

⁵ Cabe mencionar que en su versión normativa la teoría de los derechos de propiedad es congruente con las medidas de corte neoliberal que el gobierno mexicano ha venido implementando en los últimos años, en todos los ámbitos de la economía nacional, y especialmente en el campo.

estancamiento (y hasta crisis) del sector agrícola desde la segunda mitad de los años 1960. Recíprocamente, se hace el postulado que un cambio estructural va a permitir (por lo menos en algún grado) revertir la situación.

Sin embargo, la realidad socio-económica de México imprime su huella tanto en la forma como la teoría es manejada para dar paso a un nuevo marco jurídico como en la forma como es presentada a la opinión pública.

2.1. Las reformas retoman aspectos de la teoría, pero en forma parcial

- mejor definición y seguridad de los derechos

El programa de certificación de los derechos ejidales (Procede) es la herramienta, sino única, más aparatosa para cumplir con este objetivo. Se trata de medir cada una de las parcelas ejidales, así como las zonas de uso común, y dotar de cada uno de los ejidatarios con certificados individuales. Los certificados parcelarios corresponden a un derecho individual por cada fracción de parcela; el certificado de uso común corresponde a una fracción de derecho colectivo sobre la zona de uso común. En vez del viejo certificado que lo acreditaba en forma general como ejidatario, pero sin precisar sobre qué tierra ejercía sus derechos, cada ejidatario debe de contar ahora con certificados que amparan la posesión de sus terrenos, medidos y ubicados dentro del plano general del ejido. El INEGI y la Procuraduría Agraria (PA) están encargados de los trabajos operativos en los ejidos. El Registro Agrario Nacional (RAN), órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Reforma Agraria (SRA), es encargado del registro y control de estos certificados, así como de los movimientos a los que dan lugar (enajenaciones, herencias, formación de sociedades, etc.).

Por otra parte, el Procede representa una ocasión para dirimir conflictos a veces muy añejos de posesión o de límites⁶. Para estos fines, y también para asesorar a los ejidatarios sobre sus nuevos derechos, la reforma se dota de instituciones específicas para la impartición de justicia : se trata de la Procuraduría Agraria y de los Tribunales Agrarios. La creación de estas “nuevas instituciones”, que gozan de autonomía frente a la SRA, se presenta como una forma de salir del viejo esquema relacional Estado-campesinos, basado en el paternalismo, el corporativismo y la corrupción.

La mejor seguridad de los derechos ejidales pasa por lo tanto por la expedición de los certificados parcelarios así como por la nueva actitud institucional hacia los ejidatarios. Hay que mencionar también la cuestión de la seguridad de los derechos de los pequeños propietarios (sean verdaderamente pequeños o no). De hecho, el riesgo de ser expropiado ya no era tan importante en los últimos años, pero sí existía el riesgo de invasiones de tierras con presiones para vender los terrenos a la SRA⁷. Por otro lado, aunque sigan los límites superiores de superficie, se precisa que un propietario privado puede efectuar mejoras en sus terrenos sin que estos cambien de categoría para el computo de superficie (esta medida cuadra claramente con el objetivo de incentivar las inversiones productivas en los terrenos agrícolas).

Sin embargo, muchos analistas consideran que la nueva ley agraria contiene lagunas y ambigüedades que merman el proyecto proclamado de una clara definición de los derechos. Estas zonas de sombra serán señaladas en los apartados siguientes.

⁶ Muchas veces, por ser el trámite apresurado, los ejidos eran dotados de tierras sin que se realizaran trabajos topográficos precisos, lo que originó muchos problemas de traslape de planos (cuando los había, que de hecho no siempre era el caso).

⁷ De hecho, en zonas con fuerte presión sobre la tierra (como Chiapas), las invasiones de tierras no se han interrumpido con la reforma.

- *individualización de los derechos*

El ejido en tanto que institución de regulación y control del acceso y uso de la tierra pierde mucho de su sustancia (al menos en el papel). Se hace énfasis en el carácter individual y definitivo de los derechos sobre la parcela : derecho de renta, de aparcería, de venta, sin necesidad de pedir ningún permiso a la asamblea o al comisariado ejidal.

De la misma forma, se procede a la redefinición (al menos en el ámbito semántico) de las atribuciones de los órganos ejidales : ya no se trata de autoridades sino de representantes del ejido.

Sin embargo, no se puede hablar de una individualización total, lo que ilustran los puntos siguientes :

- el fraccionamiento entre herederos sigue prohibido, en nombre de la lucha contra el minifundismo (aunque la ley agraria puede ser interpretada de varias maneras al respecto),
- sigue la propiedad colectiva para la zona de uso común, y en particular para las zonas de bosque (cuya parcelación es prohibida, lo que significa que no se adhiere a la teoría de la tragedia de las tierras de uso común),
- la integración de nuevos miembros al ejido sigue condicionada a la aceptación de la asamblea,
- los reglamentos internos votados dentro de los ejidos pueden volver a mermar libertades individuales en nombre del interés colectivo,
- la posibilidad de cambio al dominio pleno (decisión tomada en última instancia de manera individual e independientemente por cada ejidatario) tiene que pasar por la aprobación previa de la asamblea.

- *libre circulación de los derechos*

El mercado en sí ya no es prohibido. Se permiten prácticas de compra-venta, de renta y aparcería, así como asociaciones productivas, entre ejidatarios, o con inversionistas privados.

Sin embargo, las posibilidades de venta de tierras ejidales se acompañan de varios candados, y a veces de ambigüedades en la redacción misma de la ley agraria.

En lo que respecta la venta de parcelas ejidales, la ley contempla las siguientes limitaciones :

- el comprador tiene que ser miembro del ejido (o en su caso, vecindado),
- el comprador no puede ser miembro del comisariado ejidal en turno,
- los familiares tienen el derecho del tanto,
- no se puede fraccionar una parcela,
- no puede un mismo ejidatario acumular más del 5% de todas las tierras del ejido.

Entre los candados a la libre circulación de las tierras ejidales, podemos mencionar también dos ejemplos más. Primero, la tierra puede en adelante darse en garantía a cambio de un crédito; sin embargo, lo que se empeña no es la tierra en sí, sino un derecho de usufructo. Segundo, las tierras ejidales pueden ser aportadas a sociedades mercantiles, pero bajo una forma jurídica particular que brinda más seguridad, en caso de quiebra y liquidación de la sociedad, de que las tierras regresen a los ejidatarios.

Estas limitaciones reflejan a su vez la restricción de derechos individuales, supeditados a consideraciones sociales (pertenencia a la comunidad, patrimonios familiares, lucha contra el minifundio y al mismo tiempo contra la acumulación excesiva de tierras).

Podemos subrayar algunas ambigüedades que surgen en cuanto a estas reglas. Por ejemplo, la cuestión del fraccionamiento de parcela no es nada clara, por la falta de definición consensual acerca de qué es la parcela⁸ : ¿conjunto de las tierras de un ejidatario o cada una de las fracciones? Veremos más adelante (parte II) las implicaciones prácticas de esta ambigüedad. Por otra parte, en el caso de la venta a un vecindado, hay dudas en cuanto a cual es el estatuto de la tierra enajenada. Un ex funcionario agrario de Tlaxcala me dijo que en este caso, la tierra ya no podía ser enajenada otra vez, porque ya no tenía estatuto claro. El límite superior del 5% también conlleva ambigüedades. Se considera que se calcula en base al total de las tierras del ejido (parcelas y uso común). A nivel nacional la proporción tierra parcelada/tierra de uso común en los ejidos es de 30/70 (Robles, 1996, p. 17). Tener el 5% del total de las tierras en este caso resulta tener el 17% de las tierras parceladas. ¿No se puede hablar a este nivel de concentración de la tierra? Otro problema proviene de los certificados (individuales) de la zona de uso común. La ley no es clara en cuanto a si se pueden vender o no. Esta situación puede plantear problemas cuando la zona de uso común es aprovechada de manera comunitaria. ¿Que puede pasar si los derechos dejan de ser proporcionales para ser concentrados en manos de unas familias?

Estas ambigüedades no son meras especulaciones. Se mencionan en cuanto que han suscitado interrogaciones entre los funcionarios y los propios ejidatarios, como se verá más adelante.

2.2. La forma de presentar las reformas a la opinión pública (y a los diputados) refleja su carácter candente

En este apartado, procedemos a un análisis del discurso gubernamental en base a varios documentos de presentación de la reforma : exposición de motivos cuando se presentó el proyecto ante las cámaras (diario de debates, 1991, 1992), artículos periodísticos (Warman, 1994), libros (Tellez, 1994). Estos textos reflejan la posición defensiva (pero al mismo tiempo muy determinada) del gobierno frente a la ola de protestas desatada por el anuncio de estas reformas⁹. Es interesante observar sobre cuales aspectos se ponen énfasis, y cuales son más bien eludidos (tabla 1).

Tabla 1 : puntos enfatizados y eludidos por los promotores de la reforma

Puntos en los que se pone énfasis	Puntos que se eluden
<ul style="list-style-type: none"> - Reconocimiento de un estado de hecho - Seguridad y definición de los derechos ejidales - Ejidatario como adulto económico - Vida en comunidad - Figuras productivas colectivas - Reforma integral (capitalizar el campo) 	<ul style="list-style-type: none"> - Ventas - Privatización - Garantía crediticia

⁸ De hecho, tampoco está explícitamente planteada en la ley agraria la interdicción de fraccionamiento.

⁹ Durante los debates en la cámara de diputados, un diputado citó un general de la Revolución mexicana : “maldita revolución, mil veces maldita si fuésemos a permitir que se enajene el ejido” (diario de debates, ley agraria, 1992, p. 311). La finalización del reparto agrario es otro de los puntos de discordia. Varios oponentes arguyen que los coeficientes de superficies y en especial los coeficientes de agostadero (establecidos en 1946) no toman en cuenta el progreso tecnológico y que deberían ser rebajados. Otros subrayan la existencia de latifundios encubiertos, así como las propiedades de los narcotraficantes, para justificar que se siga con el reparto, aunque en menor grado (diario de debates, ley agraria, 1992).

El primer elemento que enfatizan los autores de la reforma es que ésta es el reconocimiento legal de una situación de hecho. Era de notoriedad pública la multiplicación de contratos de renta, aparcería, e incluso venta dentro de los ejidos del país. La reforma es por lo tanto presentada como correspondiendo a una demanda desde abajo.

La seguridad y definición de los derechos ejidales son enfatizados en nombre de los incentivos para invertir en la parcela. También patente es la insistencia con la que se nos presenta al ejidatario en tanto que adulto económico, que toma en adelante sus decisiones con toda libertad y responsabilidad. Otra vez se nota aquí la voluntad de redefinir la relación ejidatario-Estado¹⁰.

Estos dos puntos concordan con la teoría de los derechos de propiedad. Sin embargo, el que sigue se aleja significativamente. La vida en comunidad de los ejidos es en efecto presentada como un capital social que hay que preservar en el futuro (importancia de la asamblea ejidal, de los reglamentos internos). Capital social, pero también capital económico, ya que se alienta la formación de figuras productivas colectivas, con o sin inversionista privado.

Se hace también énfasis en el hecho de que las estructuras (en este caso la tenencia de la tierra) no pueden de por sí solas determinar el rumbo de la agricultura nacional, por lo que esta reforma tiene que ser implementada dentro de un proyecto integral más amplio (del que no se da muchos detalles, en particular en la forma de volver rentable al minifundio).

Los puntos que se soslayan son puntos a los que la teoría concede en cambio mucha importancia. Así, las ventas, la privatización, y la posibilidad de dar la tierra en garantía para obtener un préstamo son mencionados de manera rápida y poco explícita. La venta de tierra por ejemplo es presentada con fines muy específicos : “Las superficies parceladas de los ejidos podrán enajenarse entre los miembros de un mismo ejido de la manera que disponga la ley, propiciando la compactación parcelaria y sin permitir acumulación o la fragmentación excesiva” (Diario de debates, reforma al artículo 27, 1991, p. 201).

De manera general, es interesante subrayar que de lo que no se habla es de la posibilidad para un individuo o una familia de perder su tierra sea voluntaria o involuntariamente¹¹. Veremos más adelante que este tabú se encuentra también entre las instituciones estatales, y sobre todo entre los propios ejidatarios.

¹⁰ Ahora bien, la siguiente declaración ilustra la ambigüedad del propósito : “El respeto a la libertad de los productores rurales, la protección de sus comunidades están inscritos en la propuesta, sin merma de la obligación del Estado para ordenar y normar el conjunto con equidad, así como para proteger a los campesinos” (Diario de debates, reforma al artículo 27, 1991, p. 201).

¹¹ Esto puede llevar al gobierno a malabarismos cuando se habla de luchar contra el minifundismo y capitalizar al campo. Se mencionan solamente procesos como la compactación de parcelas mediante permutas, el trabajo colectivo o la constitución de sociedades mercantiles (en las cuales la tierra por cierto tiene un estatuto relativamente protegido). Estos procesos son más bien marginales. En cambio, no se habla de la forma más común (inclusive a nivel mundial) que sería la concentración de tierras (por medio de compras o de renta o aparcería, y sin necesariamente regresar al latifundismo), ligada a la reducción en términos relativos y absolutos de la población activa empleada en el sector agrícola. Esta actitud se puede entender en el contexto de la posición defensiva del Estado : ya tiene que asumir su posición de ya no repartir tierras, no puede al mismo tiempo hablar del fenómeno de expulsión de mano de obra del sector agrícola, sobre todo en el contexto actual de mano de obra excedente en los demás sectores de la economía.

En resumen, aunque las reformas probablemente hayan sido inspiradas por la teoría de los derechos de propiedad, se puede observar desde el nivel más global (el Estado) elementos que se alejan de, o hasta contradicen la teoría. Esto se debe al hecho de que el gobierno tiene que tomar en cuenta las especificades estructurales (e ideológicas) del sector, pero también a lo mejor traduce cierta indecisión (o inconformidad) intra-institucional en cuanto al rumbo que tiene que agarrar la política agraria¹².

II. LA IMPLEMENTACIÓN ESTATAL DE LA REFORMA EN TLAXCALA : EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES Y DE LOS INDIVIDUOS

PREÁMBULO : BREVE PRESENTACIÓN DEL ESTADO DE TLAXCALA

El estado de Tlaxcala forma parte del altiplano central de México. Es un estado pequeño (3900 km²) pero densamente poblado (884000 habitantes), inclusive desde la época prehispánica (Rendón, 1996).

La altitud rebasa siempre los 2000 metros, llegando con frecuencia a los 2500 metros en las zonas de lomerío. El punto culminante es el volcán La Malinche (4500 metros). El clima - con algunas variaciones locales - es de tipo templado subhúmedo con lluvias en verano. Las condiciones son globalmente desfavorables para la agricultura (precipitaciones debiles y riesgos de granizadas y/o de heladas tempranas).

El INEGI (1994)) recuenta 67500 unidades de producción rurales para una superficie de uso agrícola de 240000 ha (el 92% de la cual es de temporal). Los principales cultivos son en orden decreciente el maíz, el trigo, la cebada, el frijol y la papa. La ganadería es en general una actividad secundaria (excepto en algunos ranchos).

El 57% de la superficie de uso agrícola es de tenencia ejidal, repartida entre 234 ejidos. El minifundio priva tanto en el sector ejidal como en la propiedad privada : el 84% de los predios ejidales y el 95% de los predios privados no rebasan los 5 ha (a nivel nacional, las cifras son de 60 y 62% respectivamente). No existen latifundios en Tlaxcala, pero sí unos 600 ranchos de entre 20 y 200 hectáreas (INEGI, 1994). También cabe destacar que 5000 unidades de producción combinan propiedad privada y propiedad ejidal. Dentro de los ejidos, destaca la importancia de la superficie parcelada (81%) (RAN, 1996), cuando a nivel nacional, la proporción relativa es de 30% (Robles, 1996). La superficie de riego dentro de los ejidos es comparable a la cifra estatal (el 8%).

Además de proporcionar datos básicos sobre el estado de Tlaxcala, este preámbulo tiene como objetivo alertar sobre el hecho de que se tiene que guardar estos datos en mente ahora que se van a analizar las consecuencias de las reformas en este estado. De ninguna manera se pretende en este trabajo generalizar este análisis a otros estados de la república mexicana, sino más bien relacionarlo con las especificidades de este estado en particular.

¹² Lo que no impide que las reformas sean votadas de carrera, a pesar de los diputados de la oposición que querían que fuera postergado el debate a la sesión parlamentaria siguiente (diario de debates, ley agraria, 1992).

1. LA PROCURADORIA AGRARIA Y EL PROCEDE

La implementación del Procede supone la solución previa del rezago agrario. En el estado de Tlaxcala, el rezago agrario nunca ha sido considerado como importante, en comparación con otros estados. Una lista de la SRA hace mención de 50 ejidos. De estos 50, 8 no tenían existencia física, y ninguno recibió un dictamen positivo. Los 32 demás tenían sobre todo problemas de carencia de planos definitivos o de resolución presidencial, pero tenían una existencia física. En 1996 faltan solamente 4 de estos ejidos por certificar (inclusive 3 de ellos ya están en el proceso), por lo que el rezago agrario en Tlaxcala no correspondía a problemas insolubles.

En Tlaxcala, el Procede está prácticamente concluido desde 1996. Es un hecho remarcable si se compara con los resultados del programa a nivel nacional (ver tabla 2).

Tabla 2 : Avances del Procede en Tlaxcala y a nivel nacional

	Tlaxcala (a)		México (b)
	Total	% del total estatal	% del total nacional
Ejididos certificados	215	92%	41%
Ejidatarios con certificado	34140	86%	40%
Certificados parcelarios	73860		
Sup. parcelada certificada (ha)	117840		
Sup. ejidal total certificada (ha)	145150	72.5%	20%

(a) Datos RAN junio de 1996;

(b) Datos Valenzuela y Robles (1996), agosto de 1996.

Esto tiene que ver con la poca amplitud del rezago agrario, con el tamaño reducido de la entidad, pero también con el apoyo decidido del gobernador desde el principio del programa. Proporcionó topógrafos, capturistas de datos, vehículos y computadoras qui vinieron a complementar los escasos recursos propios de la PA. También movilizó todas sus redes de contactos en el sector agrario estatal para difundir ampliamente la información e incitar a los ejidatarios a que se incorporaran al programa¹³. Esto también permitió en algunos casos encontrar una solución política a conflictos de tierra entre ejidos : el gobierno del estado repartió utilidades o promesas de pozo, de pavimentación, etc., a cambio de la conciliación entre las partes. Tal fue la importancia del papel del gobernador que en varias ocasiones, los ejidatarios fueron directamente al palacio de gobierno a tratar de sus asuntos agrarios, en vez de referirse a la institución capacitada (la PA).

1.1. Arreglo de los conflictos : pragmatismo y conciliación

Los conflictos desatados por la implementación del programa, sean añejos o nuevos, conformaron la principal dificultad con la que tuvo que enfrentarse la PA en Tlaxcala¹⁴. La normatividad indica que en

¹³ Tlaxcala es un estado tradicionalmente priista, por lo que las redes del gobernador son probablemente altamente efectivas.

¹⁴ En otros estados, la mayor dificultad es el rechazo del programa por las asambleas ejidales. El nuevo delegado de Tlaxcala comentaba por ejemplo que en el estado de Guerrero, donde fungía anteriormente de delegado, alrededor de un

caso de conflicto, se suspende el programa hasta que sea resuelto, por medio de la conciliación (para la que los funcionarios de la PA son facultados) o por medio de un fallo del tribunal agrario (esto es, fuera de la competencia de los funcionarios de la PA).

El visitador agrario de la PA (funcionario encargado de llevar a cabo el programa en los ejidos) se topa aquí con un doble problema. Primero, le faltan indicaciones desde arriba para tratar los conflictos : muchas veces, se trata de traslapes de planos, o de problemas por posesión de una parcela, sin que ninguna parte pueda comprobar con documentos la veracidad de su situación. Frente a estas situaciones no contempladas por la ley, los visitadores se ven obligados a decidir caso por caso, o basándose en la memoria colectiva de la asamblea o de los viejos ejidatarios¹⁵. El pragmatismo prevalece entonces sobre la normatividad jurídica. Muchas veces, se propone una solución salomónica: la zona conflictiva se reparte por mitad y mitad entre las partes.

El segundo problema es que aún cuando la solución parece obvia y justa, los funcionarios de la PA no tienen facultad para imponerla. Si las partes no están conformes con la propuesta de conciliación, pueden decidir irse al tribunal agrario. Además de que esta situación es muchas veces vivida como frustrante para el visitador agrario, también resulta en mucha pérdida de tiempo para él y para la delegación estatal, ya que se supone que se suspende el programa mientras se de el fallo. Por esto, los visitadores insisten mucho con las partes en conflicto del prejuicio que les hacen sufrir a ellos mismos y al ejido en su conjunto si persisten en su decisión de irse al tribunal. De hecho, en Tlaxcala la mayoría de la controversias se resolvieron por medio de la conciliación.

El interés de la PA como institución en que se resuelven pronto los conflictos radica en la forma como son evaluados los funcionarios, tanto los visitadores como los delegados estatales : se toma en cuenta básicamente la cantidad de ejidos (o de ejidatarios) certificados durante un plazo dado. El retraso ocasionado por un conflicto que se va al tribunal agrario puede tener entonces consecuencias personales para los trabajadores de la PA. De hecho, si se trata de un conflicto entre dos o más ejidatarios, el Procede prosigue con la certificación de las parcelas que no están en conflicto. En Tlaxcala además, se ha recurrido a una práctica original en comparación con la normatividad nacional : si se trata de un conflicto por límite con otro ejido o pequeño propietario, se trata de certificar otras zonas del ejido, mientras se resuelve el conflicto. En Tlaxcala, algunos ejidos tienen entonces certificada su primera dotación, cuando la ampliación queda en conflicto, o vice versa. Esta innovación institucional por cierto permitió agilizar el proceso general.

1.2. El reconocimiento de situaciones de hecho

Conforme a su afán de rapidez, Procede se basó en el consenso interno para certificar a los ejidos, no en criterios de igualdad. En otras palabras, no se preocupó de indagar la procedencia de posibles desigualdades en las dotaciones individuales para un mismo ejido. Siempre y cuando no hubiera contestación por parte de los ejidatarios (y los visitadores agrarios parecen decir que hubo muy pocas), compras anteriores a la reforma de 1992 quedaron reconocidas y legalizadas de facto al entrar las parcelas al nombre del comprador en el padrón Procede. Pasó lo mismo con parcelas abiertas sin registro en la SRA, o con parcelas dotadas a hijos de ejidatarios o avecindados que no aparecían en la

tercio de los ejidos habían manifestado su rechazo al programa, incluso llegando a amenazar al visitador agrario si seguía insistiendo en las virtudes del programa. En Tlaxcala, aunque algunos ejidos rechazaron en primera instancia al programa, todos menos tres acabaron por incorporarse.

¹⁵ Que no necesariamente van a desvelar toda la información (ver también Zendejas, 1995, p. 45).

lista de ejidatarios. También se reconoció la parcelación de hecho de las dotaciones colectivas. Estas dotaciones se habían realizado sobre todo en la década de los 1970, conforme al proyecto de desarrollo agrícola de Etcheverría, basado en las economías de escala. Tenemos conocimiento de por lo menos 20 ejidos de Tlaxcala que recibieron toda o parte de sus tierras bajo esta forma. En todos los casos, y a los pocos años, terminaron por parcelar los terrenos entre ellos, pero sin avisar a las autoridades agrarias por miedo a intromisión.

1.3. Conclusión

En resumen, se pueden destacar tres puntos que tienden a indicar que no se puede hablar a este nivel de un esquema homogéneo de implementación del programa. En primer lugar, destaca la importancia de tomar en cuenta a la lógica institucional y a los individuos que trabajan en la PA. La lógica institucional favorece la agilidad del programa (véase las formas de evaluación de los funcionarios) : esto se refleja en la forma de dirimir los conflictos (por medio de la conciliación, y muchas veces según la lógica 50/50 cuando un tribunal agrario hubiera podido zanjar en favor de tal o tal parte), pero también en el hecho de que el Procede reconoce la situación de diferenciación intra-ejidal y no busca indagarla (para evidenciar prácticas ilegales) o revertirla. Por otra parte, los agentes de la PA tienen relativa autonomía en cuanto a proponer soluciones para los conflictos, y su capacidad en cuanto a convencer a las partes de no ir a juicio puede variar de un individuo a otro. En segundo lugar, resalta la importancia de la memoria colectiva del ejido, para apoyar al trabajo de los visitadores de la PA, dada la ausencia frecuente de documentos escritos. En función de la conformación del grupo ejidal, esta memoria puede no expresarse de la misma forma (o sea que no necesariamente se va a desvelar toda la información). En tercer lugar, subrayamos la importancia en el caso de Tlaxcala de la participación activa del gobierno del estado, que llegó en algunos casos a proponer una solución de tipo político a conflictos jurídicos.

Por último, el hecho de que el Procede haya casi concluido en Tlaxcala plantea para la delegación de la PA en esta entidad un problema de identidad institucional que estriba en construirse un nuevo papel, una nueva legitimidad, para evitar que sea decidida desde arriba su disolución. La idea obviamente es que sigan con trabajo tanto el delegado, los subdelegados, y los ocho visitadores agrarios permanentes así como sus ayudantes. Este nuevo papel consiste básicamente en un trabajo de capacitación y asesoramiento de los ejidatarios¹⁶.

2. LA INTERPRETACIÓN DEL NUEVO MARCO LEGAL POR PARTE DE LAS INSTITUCIONES AGRARIAS ESTATALES : EL NO FOMENTO DEL MERCADO DE TIERRAS

La interpretación del nuevo marco legal por parte de los funcionarios de la PA o del RAN de Tlaxcala retoma en una versión todavía más nítida las tendencias evidenciadas a nivel del gobierno nacional (ver apartado I.2.2.). El mensaje que difunden explícitamente con los ejidatarios es el siguiente : “no vendan, no privatizen, organízense para trabajar colectivamente, no dejen que se destruya la estructura social de sus ejidos.” Ilustración de esto la proporciona un ejidatario que recuerda el discurso pronunciado por el

¹⁶ La PA no es la única institución que tiene que hacer valer su legitimidad y su imprescindibilidad. El estatuto de los trabajadores del Estado es en efecto cada vez más precario (se multiplican los contratos por dos años, o por honorarios). También es el caso de la SRA y en particular del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, cuyas funciones de capacitación se traslapan con las de la PA. En el caso específico de Tlaxcala, esta “rivalidad” se traduce en el repartimiento del territorio entre las dos instituciones : no hubo coordinación sino que los programas de capacitación a ejidatarios se hicieron en base a la presencia institucional anterior y a la capacidad en recursos humanos (de hecho, la representación del INDA en Tlaxcala nada más cuenta con una persona).

propio gobernador durante un evento en el cual se repartieron certificados ejidales¹⁷ : “estos documentos amparan el patrimonio de sus hijos; no lo desperdicien.”

Claro que las instituciones no pueden ir en contra de la ley. Pero se pudo advertir cuando menos el poder que tiene el RAN en cuanto que decide de la legalidad y de los plazos para registrar todo cambio en la tenencia de la tierra ejidal. Se nos dijo por ejemplo que los trámites para registrar la autorización del cambio al dominio pleno por parte de una asamblea ejidal tardaban en promedio un año. Este plazo bastante largo para los ejidatarios fue presentado explícitamente como un candado para que los ejidatarios lo pensarán muy bien antes de decidirse a hacer el cambio.

Ilustrativo también de la relativa autonomía del RAN es el caso de las ventas parciales. Como ya hemos visto, la ley no es explícita al respecto. Se reconoce usualmente que la fragmentación de las parcelas ejidales queda prohibida (aunque no hayamos encontrado rasgo explícito de esto en la ley agraria). El problema radica entonces en el caso de que un ejidatario disponga de varios lotes individualizados : ¿se debe considerar que cada lote corresponde a una parcela, que se puede por lo tanto vender, o bien que la parcela la constituye el conjunto de los lotes y que lo que se puede vender es solamente este conjunto, no las partes? El hecho de que el propio RAN haya expedido certificados parcelarios para cada uno de los lotes parece indicar que se inclinaba para la primera solución (si se considera que lo que se puede vender es el certificado). Pero el asunto fue tema de debates adentro mismo del RAN (según me lo comentó uno de los asesores de la dirección general), y en última instancia quedó a la discreción de los delegados estatales del RAN. En Tlaxcala, el delegado en función hasta 1995 consideró legales las ventas parciales, y no hubo problemas para registrarlas. Pero la cosa cambió con la llegada de un nuevo delegado en 1995, el cual consideraba incluso que el hecho de autorizar nada más las ventas totales (que implicaban para el vendedor muchas veces la pérdida de su calidad de ejidatario¹⁸) conformaba un candado más para evitar que se diera en forma masiva el mercado de tierras. En varias ocasiones, hubo problemas porque los visitantes agrarios de la PA alentaban a los ejidatarios para que fueran a registrar una enajenación que ellos consideraban legal, la cual resultaba ser rechazada por los funcionarios del RAN. Por septiembre de 1996 sin embargo, se llegó a un acuerdo en las oficinas centrales del RAN para autorizar las ventas parciales.

3. CONCLUSIONES

El nivel de las instituciones tiene que tomarse en cuenta si uno quiere entender como se desarrolla la relación global-local en cuanto a la nueva política agraria. Los elementos arriba expuestos permitieron poner de relieve el papel de las lógicas individuales e institucionales, a veces concordantes, a veces discrepantes, entre sí y con el nivel superior (el Estado). Así se puso en evidencia una distorsión de la política inicial hacia el no fomento del mercado de tierras. Relacionada con este tema viene la pregunta siguiente : ¿de verás el ejidatario es ahora considerado un adulto? Varios elementos del discurso y las prácticas de los funcionarios agrarios tienden hacia una respuesta negativa¹⁹.

¹⁷ otra vez, la mezcla del jurídico y del político.

¹⁸ No pierde esta calidad si le queda el certificado de uso común (si es que el ejido cuenta con zona de uso común).

¹⁹ Al respecto, es interesante ver la posición de la PA en cuanto al posible rechazo de los ejidos de incorporarse al programa. Si se sigue la línea según la cual el ejidatario es una persona adulta y responsable, el rechazo al programa (cuyo carácter voluntario es subrayado por el gobierno) debería ser reconocido sin más. Pero dadas las presiones a las que son sometidos los funcionarios de la PA, el asunto no para aquí. Los visitantes agrarios tienen que multiplicar su labor de información y persuasión. Y en algunos casos, echan mano del programa PROCAMPO, que en varias ocasiones ha

Ahora bien, ¿cual es la respuesta de los ejidatarios frente a estas nuevas oportunidades y nuevas relaciones institucionales?

III. LAS RESPUESTAS AGREGADAS DE LOS EJIDATARIOS : ¿ALGÚN CAMBIO?

En este apartado, se consideran las respuestas de los ejidatarios a nivel agregado. Las fuentes de información son las estadísticas de las instituciones agrarias, así como observaciones generales formuladas por los funcionarios agrarios. Claro está, estas estadísticas no permiten sacar más que hipótesis en cuanto a las lógicas y a los modelos de decisión de los ejidatarios. Sin embargo, permiten sacar a la luz algunas tendencias generales. Se volverá a tocar el tema de las lógicas individuales con la comparación de los estudios de caso.

1. ANTES DE LAS REFORMAS : EL PAPEL DE LAS REGLAS LOCALES

Es un lugar común el hecho de que las prácticas agrarias²⁰ de los ejidatarios antes de las reformas distaban mucho de ser del grado de rigidez impuesto por la ley. Todos los estudios del campo mexicano documentan la presencia de contratos de renta y aparcería, así como (pero a lo mejor en menor grado) prácticas de compra-venta de tierras ejidales. Tlaxcala no es excepción a la regla. Los dos estudios de caso presentados más adelante permiten ilustrar este fenómeno que se puede generalizar sin mayor riesgo.

Hay que partir por lo tanto del presupuesto que las prácticas agrarias de los ejidatarios obedecen tanto sino más reglas diseñadas localmente que reglas legales²¹. Estas reglas locales pueden retomar, complementar o hasta ir en contra de las reglas legales. De por sí, la existencia de estas reglas locales (en otras palabras, el pluralismo jurídico según Griffith (1986)) es el argumento mayor para ilustrar las discrepancias política global-consecuencias locales. Pero ¿como se podría intentar de explicar su existencia propia?

Una primera explicación es de índole determinista. Consiste en decir que el ejido sencillamente no podía funcionar bajo las reglas muy rígidas que le eran impuestas, y en particular bajo la interdicción de mercado de tierras, cuando los ejidatarios tenían que producir dentro de un entorno fundamentalmente mercantil.

Otra explicación se fundamenta en la subjetividad de los ejidatarios. Consiste en decir que la ley agraria era muy poco conocida por los ejidatarios (y hasta por los comisariados ejidales), y aún cuando lo fuera, muchas veces no era considerada legítima. Todo aparece como si los ejidatarios se hubieran “apropiado” sus ejidos y no reconocieran la tutela del Estado en cuanto a su manejo.

amenazado con cesar su ayuda a los ejidatarios que carezcan de certificado parcelario. Además de ser una ayuda de un programa de gobierno para otro, hay que precisar que también les conviene a los administradores de Procampo contar con documentos que proporcionen la superficie exacta de la parcela. Pero su normatividad no les permite exigir tal o tal documento.

²⁰ En este texto, con la expresión “prácticas agrarias”, nos referimos exclusivamente a las prácticas relacionadas con el acceso y el uso del recurso tierra.

²¹ Para un análisis más completo de estas reglas, véase Bouquet y Colin 1996.

Pero esta interpretación no aparece suficiente. Para que esté válida, le falta una condición necesaria, que sería el relativo desinvolucramiento de las instituciones agrarias en cuanto a aplicar la ley. En efecto, se puede suponer que aunque existieran reglas locales al margen de la ley, las prácticas derivadas estuvieran sometidas a algún grado de inseguridad, por su carácter ilegal. Aunque faltan datos archivos (muchos casos se pueden haber resuelto de manera interna al ejido, posiblemente con alguna mordida a los funcionarios agrarios), se hace la hipótesis que la inseguridad no era tan fuerte como la lectura de la ley lo deja esperar. Ilustración de esto la proporciona la lista de investigaciones generales de usufructo parcelario ejidal (IGUPE) realizadas en Tlaxcala a partir de 1980 (las IGUPES anteriores no vienen archivadas en tanto tales) : en este lapso, se realizaron privaciones de derechos ejidales en tan solo 13 ejidos (de los 234 con que cuenta la entidad), cuando se podría pensar que todos los ejidos eran susceptibles de un proceso de privación, dada la frecuencia de las prácticas de renta y aparcería. Los funcionarios interrogados al respecto enfatizan además el hecho de que estas privaciones tienen que ver más con el abandono del ejido como lugar de residencia (caso de migración casi definitiva a México por ejemplo), que con prácticas de mercado de tierras prohibidas legalmente.

Todo pasa entonces como si las instituciones agrarias hubieran renunciado a su papel de hacer cumplir la ley dentro de los ejidos. Una interpretación posible es que al nivel global, la preocupación radicaba más en llevar el control político sobre los ejidos que en controlar su modo de funcionamiento económico, siempre y cuando no hubiera demasiadas reclamaciones por parte de los propios ejidatarios.

Precisamente, se hace la hipótesis que las reglas locales obedecen un consenso, sea real o impuesto por relaciones de fuerza política o económica dentro de los ejidos, lo que puede explicar que no se sienta la necesidad por parte de miembros de los ejidos remitirse a un nivel de arbitraje más alto. Por ejemplo, los contratos de renta o aparcería no necesariamente tienen que ser vistos desde una perspectiva de explotación de una clase por otra (y menos creemos en el estado de Tlaxcala, por las condiciones de producción imperantes), sino que muchas veces permitían flexibilizar el funcionamiento de las unidades de producción, al basarse en relaciones de complementariedad de los factores de producción. En cambio, prácticas de compra o de apertura sin autorización de parcelas pueden haberse realizado bajo un consenso impuesto, dando lugar a resentimiento por parte de grupos de ejidatarios.

Dos preguntas surgen a raíz de las reformas : (1) ¿como aceptan los ejidatarios el Procede y como lo aprovechan para plantear y solucionar conflictos, nuevos o añejos?; (2) ¿cuales son las nuevas prácticas de los ejidatarios y en qué grado reflejan un cambio de las reglas locales?

2. EL PROCEDE COMO CATALIZADOR DE CIERTO TIPO DE CONFLICTOS

Según entrevistas con ex-delegados de la PA, así como con el subdelegado operativo, el Procede fue en general bien recibido por los ejidatarios. La oposición al programa (unos 10 ejidos, de los cuales 7 acabaron por incorporarse al programa²²) parece más que todo debida a razones políticas (presencia de grupos de oposición) que a problemas específicos o conflictos (que originaron retrasos, incluso suspensiones provisionales, pero no oposición al programa). Los ejidatarios vieron más bien en el Procede la forma de resolver conflictos añejos, sobre todo relacionados con cuestiones de límites con

²² Hay que subrayar sin embargo que la aceptación del programa en asamblea no garantiza su implementación sin problemas. En unos 6 ejidos que aceptaron formalmente el Procede, se encuentra suspendido el programa a causa de movimientos de oposición a veces violentos. Otra vez intervino aquí el gobernador del estado, que pidió en algunos casos la suspensión del programa para evitar problemas políticos y sociales en su entidad.

otros ejidos o pequeños propietarios. Entre los conflictos internos al ejido parece que dominaron conflictos de límites (bordos, caminos) así como conflictos de posesión, muchas veces entre miembros de una misma familia (en relación con procesos de herencia)²³. Pero como hemos visto anteriormente, los ejidos reconocieron las situaciones de desigualdad inter-individuales originadas por prácticas ilegales ocurridas antes de las reformas : prácticamente no se desataron conflictos en relación con compra-venta de parcelas, herencias múltiples, apertura ilegal de parcela individual, etc. Todo aparece como si los ejidatarios sintieran que las prácticas de los demás no son de sus asuntos, siempre y cuando no atentaran directamente en contra de sus parcelas propias (lo que abogaría por una visión más individualista del funcionamiento de los ejidos de lo que se supone frecuentemente).

3. TENDENCIAS GENERALES DESDE LAS REFORMAS : ¿NUEVAS PRÁCTICAS AGRARIAS?

3.1. Ventas

El RAN está encargado de registrar todos los movimientos de cesión de tierra, sea onerosa o gratuita, a fin de establecer un nuevo certificado parcelario a nombre del nuevo poseionario de la parcela. Por lo tanto representa una fuente de información estadística muy valiosa. Hasta octubre de 1996, la delegación del RAN en Tlaxcala había registrado tan solo 206 movimientos, de los cuales 118 correspondían a enajenaciones onerosas, y lo demás a cesiones gratuitas. Se puede comparar esta cifra con la de los 73860 certificados parcelarios expedidos por junio de 1996. Aunque probablemente parte de las cesiones gratuitas sean ventas disfrazadas por miedo a los impuestos (volveremos a este tema más adelante), en todo caso los movimientos considerados en su totalidad no representan más que el 0.3% de las parcelas. La superficie correspondiente asciende a 520 ha, o sea el 0.4% de la superficie parcelada del estado²⁴. En 19 de los 37 municipios del estado que cuentan con ejidos, se registraron menos de 3 movimientos en un lapso que varía entre 1 y 3 años (fecha de la conclusión del Procede). En otras palabras, parece que el mercado de tierras funciona todavía a un nivel infinitesimal (pero vamos a ver más adelante en qué medida se tiene que relativizar este resultado).

La información estadística hace mención de la superficie de la parcela enajenada así como del precio que aparece en el contrato en el caso de las enajenaciones onerosas. Cabe señalar que esta última información se tiene que manejar con muchas precauciones. En primer lugar, como ya lo hemos señalado, porque es probablemente muy parcial; probablemente muchas cesiones gratuitas son de hecho ventas disimuladas. En segundo lugar, porque no hay ninguna seguridad de que el precio que aparece en el contrato sea el precio efectivamente pagado en la transacción. Sería preciso indagar en algunos casos para ver como los ejidatarios conciben al contrato que van a dejar en el RAN. Por ejemplo, si le temen a los impuestos, es posible que pongan un precio menor al precio efectivo. Esta hipótesis (subevaluación del precio real) es la más probable a

²³ A este respecto, podemos mencionar un documento del servicio informático de la PA que contabiliza por tipo los conflictos en que ha tenido que intermediar. Estos datos confirman la percepción general de los funcionarios de la PA en cuanto a los conflictos desatados por el Procede : los conflictos por motivo de posesión de una parcela (que muchas veces tienen que ver con herencias) son y por mucho el caso más numeroso (1176). Le siguen los conflictos por sucesión de derechos ejidales y comunales (313), por determinación de límites parcelarios (177) y por enajenación de derechos parcelarios o comunes (136). Los demás casos de conflictos son despreciables. El documento también confirma que la gran mayoría de estos conflictos o inconformidades son resueltos mediante la mediación.

²⁴ Los certificados de uso común por sí solos no son objeto de ninguna venta. Pero aparecen a veces acompañando una venta total de parcela ejidal (en este caso, el vendedor renuncia a su calidad de ejidatario). No se sabe sin embargo si el comprador pagó algo específicamente para este certificado, si se quedó con el documento correspondiente, y si puede hacer valer sus derechos (ahora duplicados proporcionalmente) sobre la zona de uso común.

nuestro juicio. En cambio, los datos de superficie son más confiables (porque la parcela está registrada en el Procede, y los funcionarios del RAN checan el dato).

A pesar de estas advertencias, se ha tratado de sacar algún provecho de estos datos, al relacionarlos con dinámicas regionales. Las ventas aparecen sobre todo en las zonas de llanos del estado : Calpulalpan, al oeste del estado, Huamantla al este, Tlaxco al norte. Se trata de zonas agrícolas cerealeras relativamente favorecidas en comparación al resto del estado. Las dotaciones ejidales individuales son entre las más elevadas del estado (entre 5 y 7 ha en promedio municipal), y el nivel de capitalización también (presencia de tractores, combinadas...). Se esperaba que aparecieran ventas también en la zona sur del estado, caracterizada por una fuerte presión sobre la tierra (tanto para fines agrícolas como urbanas), el minifundismo y la presencia de cultivos de riego altamente especulativos (hortalizas y flores para el mercado urbano de Puebla-Tlaxcala). Sin embargo, pocas ventas están registradas en esta zona. En las zonas marginadas, de monte o de agostadero es donde menos ventas se registran.

En cuanto a los precios, se procedió primero a descartar de la lista los que aparecían inverosímiles, cualquiera que fuera la explicación (error del capturista de datos, o también venta especulativa para un proyecto extra-agrícola). Los precios que quedaron muestran un rango de 2000 a 25000 pesos por hectárea (lo que ya de por sí es una variación enorme). La repartición por rango de precios es indicada en la tabla 3 :

Tabla 3 : distribución de las enajenaciones por rango de precio

Rango de precio por hectárea (en pesos)	2000-5000	5000-10000	10000-15000	15000-25000
% del total de las enajenaciones onerosas	50%	30%	10%	10%

Las zonas de llano (Calpulalpan, Huamantla, Tlaxco) aparecen con niveles promedio de precios similares (entre 4500 y 6500 pesos por hectárea). Los municipios con precio por hectárea más bajo (2000-4000 pesos por hectárea) pertenecen a zonas marginadas, menos una zona de llano vecina de Huamantla, en donde el precio promedio aparece anormalmente bajo en comparación con los praticados en Huamantla. Como era de esperar, las ventas realizadas en las zonas de riego del sur de la entidad aparecen con los precios más altos (arriba de los 10000 pesos por hectárea). Desgraciadamente la presentación de los datos no permite hacer un análisis en términos de calidad de la tierra, dentro de un municipio (y hasta de un ejido) dado.

Ahora bien, no se puede cerrar aquí el asunto de las ventas. Primero porque parece que muchas ventas se realizaron entre 1992 y la conclusión del Procede, aprovechando los compradores el programa para inscribir las tierras directamente a su nombre y ahorrarse el trámite con el RAN. Desafortunadamente no hay forma de estimar la amplitud de este fenómeno, aunque se podría aproximar mediante el análisis de la variabilidad de la dotación individual en cada ejido²⁵. Segundo, es preciso tratar de estimar la cantidad de enajenaciones realizadas después del Procede y que no fueron registradas en el RAN, sea por ilegales, sea porque los ejidatarios no están enterados del trámite o no le ven la necesidad. Muchas veces, se considera en efecto que el hecho de tener en su posesión el título de propiedad original, aunque no lleve el nombre correcto, es suficiente para amparar los derechos sobre la parcela. También se puede imaginar

²⁵ Tomando en cuenta el hecho de que no se puede determinar el origen de esta variabilidad (compra, herencia, o apertura de parcelas).

que los ejidatarios que hicieron una venta parcial que fue rechazada por el RAN en el 1995 y 1996 no tienen muchas ganas de regresar aunque se les diga que ahora sí. La experiencia de los estudios de casos (ver más adelante), hace suponer que el ratio ventas no registradas/ventas registradas podría ser bastante alto. Se está actualmente pensando en un cuestionario con los visitantes agrarios que permita tener una visión más precisa de este fenómeno. Este representa en efecto una hipoteca sobre los logros del Procede, en la medida en que se vuelve a una situación confusa en términos de quién tiene los derechos sobre la tierra. Además, su caracterización es imprescindible si se quiere tener una visión más completa posible del mercado de tierras real.

3.2. Dominio pleno

En Tlaxcala, para el mes de agosto de 1996, 10 ejidos habían solicitado al RAN el registro de la decisión de la asamblea ejidal de aceptar el cambio al dominio pleno. El RAN había revisado los expedientes y dado el visto bueno en 9 ejidos (en un caso se rechazó la petición por problemas documentales). De los 9 ejidos que quedaron aptos para el cambio al dominio pleno, se realizaron cambios en 5 nada más. En total, 356 ejidatarios cambiaron al dominio pleno una superficie de alrededor de 420 hectáreas. En un caso, fue el ejido en su totalidad que cambió de estatuto (331 ejidatarios, 331 hectáreas) para integrarse sin problemas jurídicos al desarrollo urbano de la ciudad vecina. En los demás casos, nada más una pequeña proporción de los ejidatarios se cambió al dominio pleno. Aparte de la observación de que se trata (todavía más que las ventas) de un epifenómeno, es preciso relacionar, en la casi totalidad de los casos, el cambio al dominio pleno con lógicas extra-agrícolas : el ejido que pasó en su conjunto al dominio pleno era conurbado, y dentro de los demás ejidos, los ejidatarios se pasaron al dominio pleno para vender a inversionistas que tenían proyectos para un corredor industrial, para una fábrica o una gasolinera, etc. También parece que en la mayoría de los casos, los vendedores se quedaron con otras parcelas dentro de la tenencia ejidal, por lo que no perdieron su calidad de ejidatarios.

3.3. Asociaciones y sociedades

Hasta la fecha tenemos muy pocos datos sobre estas formas de organización colectiva. Sin embargo, se puede decir que se trata una vez más de algo poco frecuente en el estado de Tlaxcala, aunque ha habido varios experimentos a lo largo del estado durante los años 1970 y 1980, especialmente para proyectos ganaderos. Todos los proyectos de los que se nos ha hablado fracasaron al cabo de algunos años, por problemas de administración de los fondos esencialmente. Este dato se tiene que cotejar con lo que se sabe de las dotaciones colectivas de tierra, que de igual manera terminaron con el fraccionamiento en parcelas individuales. Los problemas planteados por la acción colectiva (se verán detalles en la parte IV) aparecen por lo tanto bastante serios, hasta el grado de preguntarse si el énfasis puesto por el discurso gubernamental e institucional sobre la organización colectiva no está desde un principio condenado al fracaso.

De todas formas, puesto que los incentivos verbales a la organización colectiva no se traducen en ventajas fiscales o crediticios, se puede pensar que no se va a dar ningún movimiento de este tipo a raíz de la reforma. Como ilustración de lo anterior, por otoño de 1996, no se había registrado en el RAN de Tlaxcala ninguna sociedad mercantil.

3.4. Renta y aparcería

La prohibición de estas prácticas de hecho no era acatada antes de 1992. En ausencia de datos estadísticos, ni de estudios específicos a nivel estatal, no se puede hacer más que conjeturas. Una de ellas es que no se están dando cambios drásticos en relación con las reformas. Se hace en particular la

hipótesis que las evoluciones posibles se deben más a la evolución general de las condiciones de producción (en el sentido de una degradación) que a los cambios relativos al estatuto de la tierra.

Respecto a las prácticas de renta y aparcería, los visitantes agrarios han reportado en varias ocasiones un caso interesante : en el reglamento interno de los ejidos, aparece a veces la prohibición de dar su parcela en renta o en aparcería a una persona ajena al ejido. Vale la pena pararse un poco en este hecho que equivale por parte de los ejidatarios a volver a poner candados donde la reforma los había quitado. ¿Será un ejemplo contradictorio de nuestra visión más bien individualista del ejido? Habría que indagar más a fondo, pero se puede pensar a priori en otro tipo de explicación, al menos tan válido. Por ejemplo que existe dentro del ejido, como resultado de procesos de diferenciación económica, familias conocidas como “acaparadoras de tierra” a las que no les conviene tener competencia con gente de fuera para conseguir tierras para sembrar. Y como poder económico y poder social y político muchas veces van de la mano, estas familias hubieran podido incluir esta regla dentro del reglamento interno, en nombre, eso sí, de la cohesión del grupo ejidal y de la protección frente a los engaños externos.

4. CONCLUSIONES

La conclusión que se impone en primer lugar es la débil amplitud de los cambios en los ejidos. Se trate de ventas, de privatización o de formación de sociedades, muy pocos casos han sido registrados. Las prácticas de renta y aparcería no se pueden apreciar mediante los datos oficiales, pero todo hace pensar que la reforma no ha afectado en su esencia a estas prácticas muy comunes desde mucho antes que 1992. Una interpretación posible radica en la débil productividad agrícola del estado en su conjunto. Hay poca demanda por parte de posibles inversionistas exteriores (incluyendo a los rancheros del estado), y el nivel de acumulación interno a los ejidos no permite muchos movimientos tampoco.

El segundo punto es que se puede evidenciar especificidades locales (aunque de forma todavía tosca) en cuanto al rumbo de las evoluciones (por ejemplo la relación dominio pleno - dinámicas urbanas o industriales, o la relación entre las ventas y las características agrícolas regionales).

¿Que pasa con las reglas locales de las cuales hemos percibido la importancia para dar cuenta de las prácticas agrarias? A primera vista, se podría considerar que ya no tienen razón de ser, siendo que la nueva ley agraria trata precisamente de alinearse sobre ellas. A segunda vista, el asunto es probablemente más complejo, como lo ilustra la presencia de muchas ventas no registradas al RAN. Este dato tiende a indicar primero que las reglas locales no han desaparecido, y segundo que no se adaptan en forma instantánea a los cambios globales.

Aunque en esta parte se hicieron algunas hipótesis sobre los modelos de comprensión y de decisión de los ejidatarios, los datos a los que se recurrieron no permiten ahondar en el tema. Los estudios de caso que presentamos a continuación permiten en cambio entrar más en las lógicas de los actores directamente afectados por las reformas.

IV. LAS CONSECUENCIAS DE LA REFORMA EN LOS EJIDOS DE LA SOLEDAD Y VICENTE GUERRERO : CONTEXTO LOCAL Y PADRONES DE EVOLUCIÓN

Los datos que a continuación se presentan provienen de estudios de caso llevados a cabo en dos ejidos del estado de Tlaxcala entre 1994 y 1996. El ejido La Soledad está ubicado en el extremo oeste del estado, en las estribaciones de la Sierra Nevada; el ejido Vicente Guerrero está ubicado en el extremo este, en la zona de llano que comunica con el estado de Puebla.

1. HISTORIA AGRARIA Y SISTEMAS DE PRODUCCIÓN

Tabla 4 : sinóptico de la historia agraria y los sistemas de producción en los ejidos La Soledad y Vicente Guerrero

	La Soledad	Vicente Guerrero
Fechas dotaciones de tierra	1938-1975 (procesos más bien pacíficos)	1973-1980 (invasión de tierras)
Número de ejidatarios (1996)	89	37
Superficie parcelada	280 ha	240 ha
Superficie de uso común	1340 ha	0
Superficie parcelada individual promedia	3 ha ejido + 0-4 ha pp privada	6 ha ejido
Topografía	lomerío	llano
Cultivos principales	cebada, maíz, trigo, chicharo, (papa)	maíz, frijol, calabaza, trigo (papa)
Riesgos agrícolas	pocos (granizadas)	muchos (heladas)
Presencia de riego	no	120 ha
Capitalización (nivel ejidal)	tractores, vehículos, combinadas (pero tendencia actual a la descapitalización)	yuntas, algunos vehículos
Diferenciación intra-ejidal	importante	poco importante
Organización colectiva antes de la reforma	- bosque (desde 1960) - cultivo colectivo (40 ejidatarios) : 1975-1979 - granja porcina (80 ejidatarios) : años 1980 (2 años)	- cultivo colectivo (30 ejidatarios): 1973-1979 - granja porcina (10 ejidatarios): 1979-1994 - granja avícola (15 esposas de ejidatarios) : años 1980 - pocos años

De la historia agraria y de los sistemas de producción de los ejidos destacan los elementos esenciales siguientes :

- La Soledad es un viejo ejido dotado durante el cardenismo (cuando las dotaciones eran casi sistemáticas), cuando Vicente Guerrero es un ejido nuevo que ha tenido que recurrir a la invasión de tierras en los años 1970 para ser dotado. Se puede por lo tanto pensar que la relación de los ejidatarios a su tierra no va a ser la misma.

- La Soledad es un ejido relativamente próspero en comparación con Vicente Guerrero. Aunque este último tenga riego, padece heladas tempranas con una probabilidad muy alta. Esto reduce prácticamente a nada las posibilidades de acumulación de los ejidatarios (así como de diferenciación económica). En cambio, en La Soledad, procesos de acumulación diferenciada empezaron tan pronto como en los años 1960, en base primero en la ganadería menor, y después en el cultivo de cebada. Cabe destacar sin embargo que esta época de bonanza terminó a finales de los años 1980. Ahora, el ejido en su conjunto enfrenta problemas de descapitalización que los productores más fuertes buscan resolver mediante un cambio productivo (cultivo de papa a medias o al tercio con productores exteriores).

- Los dos ejidos tienen experiencias similares en cuanto a intentos (impuestos desde fuera) de proyectos colectivos, los cuales fracasaron todos menos la explotación del bosque en La Soledad. Los proyectos de cultivo colectivo desembocaron a los pocos años en el fraccionamiento del terreno, realizado por los propios ejidatarios sin avisar a las autoridades agrarias. Como bien lo expresa un ejidatario : “¿para qué echarle ganas si las ganancias de mi trabajo no me corresponden a mi nada más sino que tienen que ser repartidas entre todos?” Los proyectos ganaderos estuvieron plagados de irregularidades en cuanto al manejo de los recursos, lo que los llevó finalmente a la quiebra. ¿Por qué funciona mejor la explotación del bosque en La Soledad? A lo mejor esto se explica porque se trata de una actividad secundaria en relación con la actividad agrícola individual, y también porque las utilidades derivadas de esta actividad están empleadas en obras de utilidad pública²⁶. Cabe precisar también que se trata de una actividad fuertemente controlada desde fuera (autoridades forestales).

2. REGLAS LOCALES ANTES DE 1992

Tabla 5 : sinóptico de las reglas locales antes de 1992 en los ejidos La Soledad y Vicente Guerrero

	La Soledad	Vicente Guerrero
Información vieja ley agraria	muy deficiente	
Ventas de tierras ejidales	<ul style="list-style-type: none"> - prohibición legal conocida - mercado de tierras en propiedad - permutas (compactación) - dos ventas en 1991 	<ul style="list-style-type: none"> - prohibición legal conocida - permutas (ventas disfrazadas)
Renta - aparcería en tierras ejidales	<p>prohibición legal en general no conocida - cuando conocida, no considerada como legítima,</p> <p>localmente permitido, pero no siempre la misma parcela al mismo cultivador.</p>	

²⁶ Pero tampoco hay que hacerse una imagen idílica, ya que rumores persistentes dicen que los comisariados ejidales se quedan con los intereses generados por la cuenta bancaria en la que se deposita el dinero de la venta de los arboles.

Contrato más común	Renta (lógica de maximización vs salida de un apuro financiero)	Tercio (reparto de riesgo y problemas de disponibilidad)
Acción colectiva	- producción colectiva : oportunismo - falta de control y aplicación de las reglas colectivas - reparto de parcelas organizado internamente	
Intervención instituciones agrarias		
- ventas, renta, aparcería	no	amenazas en cuanto a la renta y aparcería (principios años 1990)
- parcelación de la zona colectiva	instituciones no avisadas	

Las reglas locales relativas a lo permitido y lo prohibido son bastante parecidas en los dos casos : prohibición de venta, autorización de renta y aparcería. En los dos casos sin embargo, hemos observado situaciones en las cuales se da la vuelta a la prohibición de venta : en La Soledad, sabemos de dos ventas que tuvieron lugar en 1991, y aunque fueron contestadas en asamblea, acabaron por ser reconocidas internamente (las autoridades agrarias no fueron avisadas); en Vicente Guerrero se ha dado en varias ocasiones permutas de tierra de temporal contra tierra de riego, a veces con alguna compensación monetaria, lo que interpretamos como ventas disfrazadas dada la diferencia de calidad de los terrenos intercambiados. Se avisaba la asamblea de estos cambios, pero no las autoridades agrarias.

En relación con la renta y la aparcería, los ejidatarios muchas veces pensaban de buena fe que estas prácticas eran permitidas, pero en los dos ejidos se fijaba en no dar por mucho tiempo la misma parcela al mismo cultivador, por miedo a que éste la fuera a reivindicar, lo que traduce cierta incertidumbre. En Vicente Guerrero, tuvieron relaciones ambiguas con las autoridades agrarias al respecto. En los primeros años del ejido (años 1970) se les dijo que se podía dar en renta o aparcería, para evitar que las tierras se quedaran sin sembrar, lo que podría motivar al hacendado hacer gestiones para volver a entrar en posesión de ellas. Sin embargo, a principios de los años 1990 funcionarios agrarios vinieron a amenazar a los que daban sus parcelas de quitarselas, por lo que algunos (pero no todos) dejaron de recurrir a estas prácticas hasta que llegara el Procede dos años después.

Por otro lado aparecen diferencias en cuanto a las convenciones o rutinas que determinan el tipo de contrato más frecuente. Esto tiene que ver con los sistemas de producción implementados. En la Soledad, los que buscan terrenos no tienen problemas de liquidez (al menos hasta hace pocos años). Al pagar una renta fija al principio del contrato, se evitan conflictos potenciales con el dueño de la parcela al momento de cosechar; también consideran que pagar una renta fija les resulta más barato, a condición de alcanzar un cierto nivel de rendimiento. Los que dan sus terrenos son por lo general gente con menos recursos, que se enfrentan puntualmente a problemas de liquidez (enfermedad de un miembro de la familia...) y a los que les conviene también el contrato de renta.

En Vicente Guerrero, lo que sobresale es el riesgo de pérdida parcial o total de la cosecha a raíz de una helada temprana. El contrato al tercio (donde la renta corresponde a la tercera parte de la cosecha)

permite entonces compartir este riesgo entre el tercero y el dueño de la parcela. Este muchas veces da su parcela por problemas de disponibilidad de mano de obra. En efecto, dadas las condiciones muy precarias de la producción agrícola, muchos ejidatarios salen a trabajar afuera, y no siempre les da tiempo atender a su parcela.

Se puede preguntar aquí por qué no había reglas locales que garantizaran el buen funcionamiento de los proyectos colectivos. Ya hemos visto la lógica individual de los ejidatarios (dejar que los demás hagan el trabajo) y cómo se opone a la lógica colectiva. El hecho es que en ninguno de los dos casos se pudo establecer (y sobre todo hacer cumplir) reglas claras en cuanto al funcionamiento del grupo. En La Soledad, me dijeron que se intentó plasmar un sistema de remuneración proporcional a la cantidad y calidad del trabajo individual, pero que a la mera hora, los ejidatarios potencialmente afectados por este sistema se valían de relaciones de parentesco o compadrazgo para que se repartieran las ganancias en forma igualitaria.

Por último, cabe enfatizar el hecho de que los ejidatarios muy pocas veces recurrían a las autoridades agrarias para resolver un problema interno. El ejemplo más significativo fue el reparto de las zonas de cultivo colectivo. Los ejidatarios se organizaron para determinar quién se iba a beneficiar del reparto, luego para medir y atribuir las parcelas por sorteo. Los problemas originados por ventas prohibidas o manejo frauduloso de fondos por parte de administradores de los proyectos ganaderos también fueron resueltos internamente.

Reglas locales varias veces ilegales y muy poca intervención de las autoridades agrarias : realmente se puede hablar de semi-autonomía de la esfera ejidal.

3. CAMBIOS DESDE EL PROCEDE

Tabla 6 : sinóptico de los cambios desde el Procede en los ejidos La Soledad y Vicente Guerrero

	La Soledad	Vicente Guerrero
Aceptación del Procede	mezcla : interés por los títulos - miedo a los impuestos algunos ejidatarios quedan fuera	buena : interés seguridad títulos (ver conflictos)
Conflictos Procede	- límites con ejidos vecinos - posesión de parcelas	- límites con ejido y pequeño propietario (ex-hacendado) - posesión de parcelas - desigualdad revelada por medición exacta
Información reforma	muy deficiente	
Dominio pleno	mucha confusión entre Procede y dominio pleno los que conocen la posibilidad no quieren cambiar	
Información ventas	autorización de ventas conocida limitaciones no conocidas	
Ventas desde Procede	8 (tierras ejidales) 2 (tierras de propiedad)	8
Compradores	internos al ejido objetivos patrimoniales	externos al ejido un intermediario interno al ejido (objetivo especulativo)

Vendedores	lógica de salida de la agricultura	lógica de salida de la agricultura +apuros + “engañados”
Precios	8-10000 pesos por ha (temporal)	8-15000 pesos por hectárea (riego) algunos pagos en especie
Valoración subjetiva	homogénea	heterogénea
Ventas registradas al RAN	ninguna	
Información renta y aparcería	autorización conocida	
Renta y aparcería	pocos cambios, más relacionados con degradación de las condiciones de producción sigue la práctica de no dar siempre la misma parcela al mismo cultivador (aunque en teoría desapareció la inseguridad)	
Organización colectiva nueva	ninguna	
¿Nueva concepción de la tierra?	la tierra sigue siendo un patrimonio	
Preocupaciones colectivas	preocupación por ventas de certificados de uso común (bosque)	preocupación por identidad compradores exteriores

Es interesante observar las diferencias entre la aceptación del Procede en La Soledad, donde priva mucho recelo (todos los ejidatarios mencionaron que probablemente se hacía este programa para poder cobrarles impuestos, e inclusive unos 5 ejidatarios no quisieron certificar sus parcelas), y en Vicente Guerrero, donde se ve al programa de manera mucho más positiva (en particular, nadie habló de impuestos). Probablemente esto tenga que ver con la situación local de cada ejido : en Vicente Guerrero, existe un conflicto desde su fundación en cuanto a los límites con el ex-hacendado al que pertenecían las tierras dotadas. En varias ocasiones, los ejidatarios han sido objeto de intimidaciones, y hasta tentativas de invasión de sus terrenos. Vieron por lo tanto al programa como una forma de dar seguridad a sus derechos sobre la tierra. En cambio, en La Soledad existe desde hace mucho tiempo un sentimiento de seguridad en cuanto a la posesión de los terrenos.

Por otra parte, los ejidatarios de Vicente Guerrero tienen con las instituciones gubernamentales una relación más estrecha que los de La Soledad. En particular, conocen personalmente a Beatriz Paredes (lideresa de la Confederación Nacional Campesina), quién los apoyó mucho durante sus gestiones de dotación de tierra en los años 1970 (fungía entonces de delegada de la CNC) y llegó en los 1980 a ser gobernadora de Tlaxcala (periodo durante el cual los ayudó condonando la deuda que tenían con dos pozos de riego).

En cuanto a las nuevas reglas globales, los dos ejidos se caracterizan por un nivel de información muy parcial, y a veces erróneo. Hasta los comisariados ejidales, si bien manifiestan un mejor entendimiento, no están enterados de todos los pormenores de la reforma. Lo que se sabe es la autorización de venta, renta y aparcería. Pero en general no se conocen las limitaciones asociadas con las ventas, ni tampoco el trámite de cambio al dominio pleno (o de manera muy borrosa).

Es interesante advertir que en los dos ejidos, las prácticas de mercado de tierras siguen con rasgos locales y no formalizados (al menos desde el punto de vista global). Los ejidatarios que dan sus tierras

en renta o aparcería no dejan de procurar no dar siempre la misma parcela al mismo cultivador. La sensación de riesgo no ha desaparecido del todo. Por otra parte, ninguna venta ha sido registrada al RAN. En el caso de Vicente Guerrero, la mayoría de las ventas incluso son ilegales, siendo el comprador exterior al ejido. En La Soledad, las ventas son legales, pero el comprador no ve la necesidad de ir a perder tiempo en el RAN, cuando se puede amparar con el certificado original (no importa que no lleve su nombre).

¿Por qué los compradores son exteriores al ejido de Vicente Guerrero, y son ejidatarios en el caso de La Soledad? En Vicente Guerrero, ningún ejidatario ha llegado a un nivel de acumulación suficiente para hacerse de tierras. En cambio, las parcelas de riego tienen cierta demanda por parte de ejidatarios más acaudalados de ejidos vecinos. Se sabe nada más de un ejidatarios de Vicente Guerrero que anda comprando tierras. Estuvo viviendo 15 años en Texcoco y pudo ahorrar algún dinero. Sin embargo, no compra para ampliar su patrimonio sino para volver a vender a gente de fuera. Esto ha ocasionado inconformidad con los demás ejidatarios, sobre todo porque parece que engañó a varios de ellos pagándoles sus parcelas un precio muy bajo, y/o con carros usados que se descompusieron casi en seguida. En La Soledad en cambio, aunque la situación económica general se haya degradado, todavía existe familias con poder adquisitivo para comprar tierras. Y como se trata de tierras en zona de lomas, es decir con pendiente, y muy fragmentadas (1 hectárea en promedio), no hay demanda externa.

También es interesante advertir que en La Soledad, donde ha funcionado desde hace 30 años un mercado de tierras en pequeña propiedad, los ejidatarios tienen una idea precisa de lo que pueden pedir si quieren vender una parcela²⁷. En Vicente Guerrero en cambio, siendo el mercado de tierras todavía muy reciente, existe mucha ignorancia en cuanto a lo que puede valer una parcela de riego.

En los dos ejidos, las condiciones en las que se realizan las ventas no ayuda a la pronta difusión de información. Se hacen las negociaciones con mucha discreción. Inclusive es muy difícil para el investigador obtener datos sobre las ventas. Un ejidatario que vendió casi nunca va a desvelar espontáneamente la información, y muchas veces hasta la va a negar.

Esto nos lleva al último punto, que es la visión que tienen los ejidatarios acerca de su tierra. La concepción que predomina es la concepción patrimonial. La tierra tiene que ver con la historia de la familia, el sustento de su desarrollo en el pasado pero también en el futuro. La mayoría de los ejidatarios interrogados manifiestan por lo tanto su voluntad de no vender, aunque a veces no aparece claramente que su tierra pueda por sí sola cubrir las necesidades de la familia. Tal es particularmente el caso en Vicente Guerrero (por la frecuencia de las heladas), pero la relación a la tierra es todavía más fuerte por el carácter reciente de la dotación y las luchas que tuvieron que llevar los ejidatarios para conseguir su tierra. Aún cuando se vende, no se habla fácilmente del tema, y muchas veces con una actitud de justificación o hasta de arrepentimiento.

El rechazo al cambio al dominio pleno (cuando hay conocimiento del trámite) también se puede interpretar de esta manera. Los ejidatarios ven a este cambio únicamente como una forma de vender sus tierras a un mejor precio (ver nota 27). No viene al caso entonces en una óptica patrimonial. Pero en el rechazo al dominio pleno probablemente entran también otros elementos, como los programas de apoyo

²⁷ Por cierto, una hectárea en propiedad todavía vale más (15000 pesos) que una hectárea de ejido (8000-10000 pesos) porque los ejidatarios valoran más los títulos de propiedad que los certificados parcelarios.

específico que el gobierno brinda al sector de la propiedad social, y cuyos beneficios los ejidatarios temen perder si se cambiaran a la propiedad privada.

De alguna forma también se puede hablar de patrimonio a nivel ejidal, como lo ilustran preocupaciones expresadas por los ejidatarios en cada ejido, en relación con un asunto específico. En La Soledad, se trata de la posibilidad de vender certificados de uso común (hemos visto las ambigüedades de la ley al respecto). Algunos ejidatarios manifestaron el riesgo que corre la comunidad ejidal si algunos ejidatarios empiezan a vender estos certificados a las familias más acaudaladas del ejido. Estas, al concentrar derechos proporcionalmente más importantes, podrían decidir ya no invertir las ganancias derivadas de la explotación de la madera en obras de interés público. Por lo tanto, algunos ejidatarios tenían el proyecto de incluir en el reglamento interno la prohibición de vender o ceder certificados de uso común.

En Vicente Guerrero, la preocupación colectiva radica en el hecho de que las ventas de tierras se realizan con gente de fuera, sin control del ejido sobre su identidad. Para los compradores oriundos de ejidos vecinos, no hay problema siempre y cuando colaboran con el mantenimiento de los pozos y el pago del agua de riego. Pero ha surgido el miedo de que los hijos del ex-hacendado (con quienes han estado en conflicto desde hace más de 20 años) empiecen a comprar tierras del ejido. De hecho, se sabe que el acaparador interno al ejido ha ido a proponer terrenos a estas personas. Aquí, la falta de información ha jugado al mismo tiempo a favor y en contra del ejido. No saben que estas ventas son ilegales y que pueden en su caso ser anuladas por el tribunal agrario. Pero el acaparador de tierras tampoco sabe que ya no requiere del visto bueno del comisariado ejidal para sus prácticas agrarias, y no ha ido a pedirselo por miedo a ver su petición rechazada. Hasta la fecha las cosas han quedado por lo tanto en el statu quo.

4. CONCLUSIÓN

El estudio comparativo de estos dos ejidos arroja similitudes en varios aspectos. Destaca primero el nivel muy bajo de interconexión con los niveles superiores, el cual no ha sido por completo revertido por las reformas a pesar de la voluntad política pregonada por los promotores de la reforma de alinearla sobre la situación de hecho. Los modelos subjetivos de los ejidatarios son parecidos en los dos ejidos. Están basados en una información muy parcial y a veces errónea del marco legal y por lo tanto en reglas locales. Conocidas por todos, estas reglas brindan seguridad en las interacciones locales²⁸, y también funcionan como herramienta de apoyo a la decisión en un contexto informacional muy deficiente. Precisamente por el índole del contexto informacional, estas reglas tienen una inercia importante. Su capacidad de respuesta a cambios exógenos es débil.

A pesar de estas similitudes, los dos ejidos muestran trayectorias pasadas y tendencias evolutivas bastante distintas. Las diferencias observadas en las acciones resultan más que todo del contexto local (historia agraria y sistemas de producción) que influyen sobre las reglas locales y las funciones de objetivo de los actores.

²⁸ Pero no necesariamente si se pasa a una esfera de interacción más amplia. Por ejemplo, el hecho de poseer un certificado parcelario que no lleva el nombre correcto es suficiente a nivel del ejido, ya no si se trata de conseguir un préstamo bancario.

CONCLUSION

En este trabajo se ha tratado de poner en evidencia la complejidad de las relaciones entre diversos grados de globalidad y localidad, de lo cual deriva la importancia de tomar en cuenta el carácter local de los fenómenos que se estudian. De la misma forma, se tiene que descartar un enfoque predictivo en favor de uno comprensivo y explicativo.

No por eso tenemos que partir de una vacío teórico. Más bien seguimos la línea de Boudon quien considera que las teorías del cambio social que pretenden a la generalidad deben ser consideradas, en el mejor de los casos, como teorías “formales”. No son en tanto tales aplicables a la realidad, pero proponen un lenguaje (o sea conceptos) o describen situaciones idealizadas que pueden resultar útiles para el análisis de algunos procesos (Boudon, op. cit., p. 219). Así es como entendemos a la teoría de los derechos de propiedad en este trabajo. No puede ser pegada en sí a la realidad del funcionamiento de los ejidos, pero proporciona temas directores que vale la pena seguir en el análisis.

También podemos recurrir a la teoría del pluralismo jurídico (Griffith, op. cit.), para tratar de formalizar el sistema de los derechos de propiedad sobre la tierra en México en tres componentes : (1) el sub-sistema legal, (2) el sub-sistema estatal, (3) el sub-sistema ejidal. Existe una relación de semi-autonomía (Moore, op. cit.) del subsistema 2 frente al subsistema 1, y del subsistema 3 frente a los subsistemas 1 y 2. La relación global-local no es para nada lineal y homogénea.

El hecho de que en el nivel más global se haya podido detectar indecisiones en cuanto al rumbo que tiene que agarrar el sector social de la agricultura mexicana no es para ayudar a la transparencia del proceso. Entre el gobierno que quiere revertir el minifundismo y capitalizar el sector sin expulsar a ningún ejidatario de la agricultura, las instituciones agrarias que necesitan del sector ejidal para justificar su propia existencia, y los propios ejidatarios que en su mayoría se aferran a su tierra aunque (y a lo mejor tanto más cuanto que) no permite por sí sola la reproducción económica de la familia, y muchas veces no tienen el nivel de acumulación requerido para comprar tierras ellos mismos, lo más seguro sin embargo es que los cambios sigan dándose con un ritmo muy lento.

BIBLIOGRAFÍA

- Alchian, A., and H. Demsetz. 1973.** *The property rights paradigm.* in Journal of economic history 33 (1) : p. 16-27.
- Boudon, R. 1991.** La place du désordre. PUF, Paris.
- Bouquet, E., and J.-P. Colin. 1996.** *From legal norms to local land regulation - A case study from Mexico.* in J. Spiertz and M. Wiber, eds. The role of law in natural resource management. VUGA, La Hague. p. 101-119.
- Concheiro, L. 1996.** *Los campesinos frente a las políticas de liberalización de los mercados de tierras en México.* presentation, Agriculture paysanne et question alimentaire, CECOD-IEDES, Chantilly, february 20-23, 1996.
- De Alessi, L. 1983.** *Property rights and transaction costs : a new perspective in economic theory.* in Social science journal 20 (3) : p. 57-69.
- De Vries, P., and S. Zendejas. 1995.** *Toward an interpretive framework for the study of rural transformations.* in Transformation of rural Mexico (8) : p. 1-7.
- Demsetz, H. 1967.** *Toward a theory of property rights.* in American economic review (57) : p. 347-359.
- DeWalt, B., and M. Rees. 1994.** *The end of the agrarian reform in Mexico; past lessons, future prospects.* in Transformation of rural Mexico (3) : p. 1-76.
- Diario de los debates. 1991.** Debates de la reforma al artículo 27, cámaras de diputados y senadores, noviembre de 1991.
- Diario de los debates. 1992.** Debates de la reforma a la ley agraria, cámaras de diputados y senadores, febrero de 1992.
- FAO, and Universidad Autónoma Metropolitana. 1995.** Mercado de tierras en México. FAO - Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Furubotn, E., and S. Pejovich. 1972.** *Property rights and economic theory : a survey of recent literature.* in Journal of economic literature X (4) : p. 1137-1162.
- Griffith, J. 1986.** *What is legal pluralism?* in Journal of legal pluralism (24) : p. 1-56.
- Harding, G. 1968.** *The tragedy of the commons.* in Science (162) : p. 1243-1248.
- Heath, J. R. 1992.** *Evaluating the impact of Mexico's land reform on agricultural productivity.* in World development 20 (5) : p. 695-711.
- Hoffmann, O., and J.-P. Colin. 1995.** *The "commoditization" of ejido land in Mexico - A dramatic institutional change?* presentation, 15th annual meeting of the society for economic anthropology, Santa Fe, april 21-22, 1995.
- INEGI, 1994.** Tlaxcala - Panorama agropecuario - VII censo agropecuario 1991.
- Moore, S. 1973.** *Law and social change : the semi-autonomous social field as an appropriate subject of study.* in Law and society review 7 (4) : p. 719-746.
- North, D. 1990.** Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge University Press, Cambridge.
- Nuijten, M. 1995.** *Changing legislation and a new agrarian bureaucracy : shifting areas of negotiation.* in Transformation of rural Mexico (8) : p. 49-67.
- Rendón Garcini, R. 1996.** Breve historia de Tlaxcala. Fondo de cultura económica - Colegio de México, México.
- Robles, H. 1996.** *Tipología de los sujetos agrarios Procede.* in Estudios agrarios (4) : p. 11-39.
- Téllez, L. 1993.** Nueva legislación de tierras, bosques y aguas. Fondo de cultura económica, México.

- Valenzuela, A., and H. Robles. 1996.** *Presencia de la mujer en el campo mexicano.* in Estudios agrarios (5) : p. 31-63.
- Warman, A. 1994.** *La reforma al artículo 27 constitucional.* in La jornada, México, 8 avril 1994.
- Zendejas, S. 1995.** *Appropriating governmental reforms : the ejido as an arena of confrontation and negotiation.* in Transformations of rural Mexico (8) : p. 23-48.
- Zendejas, S., and G. Mummert. 1994.** *Respuestas locales a reformas gubernamentales en el campo mexicano : el ejido como forma de organización de prácticas políticas de grupos locales.* presentation, XVIII International congress of the Latin American Studies Association, Atlanta, march 10-12, 1994.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
I. LA REFORMA A NIVEL NACIONAL : DE LA TEORÍA A LA POLÍTICA	3
1 TEORÍA DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD	3
2. TEORÍA Y REFORMA POLÍTICA	3
2.1. Las reformas retoman aspectos de la teoría, pero en forma parcial	4
- mejor definición y seguridad de los derechos	4
- individualización de los derechos	5
- libre circulación de los derechos	5
2.2. La forma de presentar las reformas a la opinión pública (y a los diputados) refleja su carácter candente	6
II. LA IMPLEMENTACIÓN ESTATAL DE LA REFORMA EN TLAXCALA : EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES Y DE LOS INDIVIDUOS	8
PREÁMBULO : BREVE PRESENTACIÓN DEL ESTADO DE TLAXCALA	8
1. LA PROCURADORIA AGRARIA Y EL PROCEDE	9
1.1. Arreglo de los conflictos : pragmatismo y conciliación	9
1.2. El reconocimiento de situaciones de hecho	10
1.3. Conclusión	11
2. LA INTERPRETACIÓN DEL NUEVO MARCO LEGAL POR PARTE DE LAS INSTITUCIONES AGRARIAS ESTATALES : EL NO FOMENTO DEL MERCADO DE TIERRAS	11
3. CONCLUSIONES	12
III. LAS RESPUESTAS AGREGADAS DE LOS EJIDATARIOS : ¿ALGÚN CAMBIO?	13
1. ANTES DE LAS REFORMAS : EL PAPEL DE LAS REGLAS LOCALES	13
2. EL PROCEDE COMO CATALIZADOR DE CIERTO TIPO DE CONFLICTOS	14
3. TENDENCIAS GENERALES DESDE LAS REFORMAS : ¿NUEVAS PRÁCTICAS AGRARIAS?	15
3.1. Ventas	15
3.2. Dominio pleno	17
3.3. Asociaciones y sociedades	17
3.4. Renta y aparcería	17
4. CONCLUSIONES	18
IV. LAS CONSECUENCIAS DE LA REFORMA EN LOS EJIDOS DE LA SOLEDAD Y VICENTE GUERRERO : CONTEXTO LOCAL Y PADRONES DE EVOLUCIÓN	19
1. HISTORIA AGRARIA Y SISTEMAS DE PRODUCCIÓN	19
2. REGLAS LOCALES ANTES DE 1992	20
3. CAMBIOS DESDE EL PROCEDE	22
4. CONCLUSIÓN	25
CONCLUSION	26
BIBLIOGRAFÍA	27
ÍNDICE	29