

ATZIMBA BALTAZAR MACÍAS

Guillermo Zepeda, *Transformación Agraria. Los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional*, México, M.A. Porrúa-CIDAG, 2000, 362 p.

*A la memoria de Arturo Baltazar Cisneros*

Uno de los principales efectos del proceso revolucionario que vivió el país a partir de 1910, fue la concepción de la tierra como un instrumento de distribución social. Cuando el Constituyente de 1917 se dio a la tarea de elaborar una constitución política, quedó claro que a la tierra se le vería más como un tipo de propiedad social que como propiedad privada. Dentro de este esquema, el Estado se erigió no sólo como el actor que impulsaría el desarrollo del campo, sino también como el único capaz de lograrlo. De esta manera, en el artículo 27 del documento constitucional se establecía que la obligación del Estado era hacer efectiva la justicia social en el campo mediante el reparto de tierras.

Estas ideas se concretaron en procesos de dotación y restitución a la población indígena y campesina para formar lo que, por muchos años, fue la base de la organización

agrícola, es decir, la creación de la propiedad ejidal y comunal. La dotación y restitución de tierras fue, desde el gobierno de Lázaro Cárdenas hasta el de Luis Echeverría, el objetivo principal de todas las políticas públicas destinadas al campo.

No obstante, en 1992 se discutieron los logros y problemas de un esquema con tales características. Se arguyó que aquella reforma agraria que se gestó como movimiento social y político hace ya casi un siglo, constituía prácticamente un acto terminado. Era entonces cuando las políticas públicas destinadas al campo debían plantearse en un contexto diferente: el sentido social de la propiedad ya no era lo que importaba, sino su productividad. Con base en este argumento, el 6 de enero se reformó el artículo 27 constitucional, se creó un marco jurídico que tendría profundas implicaciones en la estructura agraria y agrícola del país.

El diagnóstico era que la precaria situación del campo se debía a la falta de inversión. Es decir, la tierra no estaba inserta en una lógica de mercado, debido a que los derechos de propiedad no estaban claramente establecidos. Esta incertidumbre jurídica impedía que los campesinos pudieran ofrecer garantías a cambio de inversión o créditos y, por su parte, los inversionistas no consideraban rentable el alquiler o la inver-

sión en tierras de las que posiblemente serían despojados. La solución era, entonces, establecer esos derechos: el Estado, mediante una reforma constitucional, pondría las reglas del juego, y los agentes, siguiendo una lógica de mercado, se encargarían de llegar a un equilibrio que reactivara la productividad agrícola.

¿En qué medida la instrumentación de las políticas agrarias corresponde con los objetivos y las expectativas planteados al diseñarse la reforma? El estudio de Guillermo Zepeda trata de responder esta pregunta analizando la evolución de los derechos de propiedad en el campo. Para ello, nos ofrece un marco teórico que, aunque no se encuentra al inicio del estudio, sí es el hilo conductor que guía el resto de los siete capítulos. El autor toma los elementos del nuevo institucionalismo para plantear la hipótesis de que el objetivo último de la reforma de 1992 era establecer instituciones dinámicas y útiles que facilitaran las relaciones entre los actores y que redujeran los costos de transacción de sus actividades. Para Zepeda,

las instituciones deben disminuir los costos de transacción y evitar o reducir las fallas de mercado. Si las instituciones en lugar de representar canales para la interacción de los individuos se constituyen en barreras que los separan o en

vez de facilitar los intercambios voluntarios los obstaculizan, se está ante un marco institucional eficiente o uno que no lo es (p. 52).

Un concepto clave para lograr un marco institucional eficiente radica en la correcta definición de los costos de transacción, "aquellos en los que incurre un agente para participar en el proceso económico de una sociedad" según el autor (p. 52). Estos costos pueden ser de información, de vigilancia y de negociación. Y explica que las instituciones "al establecer incentivos y restricciones dan las reglas de actuación para obtener información, realizar intercambios y vigilar el cumplimiento de los acuerdos, es decir, inciden directamente en los costos que enfrentan los individuos en sus transacciones cotidianas" (p. 53).

Las instituciones son, pues, el espacio donde convergen las actividades de los particulares y la función primigenia del Estado. Es decir, los particulares encuentran en el marco institucional las reglas e instrumentos que facilitan los intercambios que realizan; el Estado, por su parte, es el encargado de cuidar que esas reglas se cumplan y que los instrumentos estén asequibles para el individuo.

Con estas nociones en mente, el autor analiza dos momentos críticos de la reforma. Por un lado, discute los contenidos de

sus génesis: la situación del campo antes de la reforma, los problemas que se propone atacar y los instrumentos que empleará para lograrlo. Por el otro lado, realiza una revisión exhaustiva de cómo ha sido el avance de la reforma en la práctica.

Para el autor, son cuatro los síntomas de debilidad del campo mexicano: el estancamiento económico, la baja productividad, el empobrecimiento de los campesinos y el uso irracional de los recursos naturales. Todos ellos ligados a una insuficiencia en el marco institucional que limitaba los intercambios entre los actores.

La causa de los primeros tres síntomas es la existencia del minifundio, ya que, como argumenta Zepeda, "una extensión de tierra insuficiente implica, por ese solo hecho, el uso ineficiente de los recursos pues la combinación entre los factores trabajo, capital y tierra no puede ajustarse a los niveles óptimos" (p. 62). En el anterior marco legal, la obtención de más tierra estaba jurídicamente limitada y el campesino, para incrementar su producto, tenía que usar otro factor económico: trabajo o capital. El capital estaba limitado, pues la mayoría de los productores no tenían acceso al crédito. Por tanto, los minifundistas hacen uso de la tierra aumentando el único factor que tienen a su alcance: el trabajo. Estas situaciones, como señala el autor, impiden el desa-

rrrollo de economías de escala, debido a que no existen los supuestos esenciales de libre transferencia y certidumbre. Para el autor, ambos obstáculos se desarrollaron al amparo del marco normativo del campo que prohibía las transferencias.

Otra deficiencia importante del marco jurídico anterior es la existencia de bienes comunes. Siguiendo el argumento de la teoría económica, la cooperación entre los individuos que comparten bienes públicos es difícil de alcanzar, pues dadas sus características —no exclusividad y no rivalidad—, no existen los incentivos suficientes para que los individuos aporten recursos para la adquisición o mantenimiento del bien en cuestión. Una manera de superar estas fallas es la intervención de un tercero que facilite la cooperación. Zepeda aplica este esquema al caso mexicano: ese tercero era el Estado, y su forma de facilitarla era mediante la intervención en los procesos de negociación y representación de los núcleos ejidales. Sin embargo, esta intervención no era del todo útil, pues el marco jurídico creaba una paradoja "entre la necesidad de disminuir los costos mediante la constitución de órganos de dirección y el problema de controlarlos y vigilar que su desempeño se [diera] en el sentido del interés del grupo" (p. 79).

Como ya se dijo, la reforma trata de romper estas ineficiencias mediante un

cambio en el sistema jurídico e institucional. Zepeda agrupa estas reformas en cinco grandes rubros: fin del reparto agrario; permiso a las sociedades mercantiles para obtener tierras dedicadas a actividades agrícolas; reconocimiento de la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal, lo cual abre la posibilidad de que ejidatarios y comuneros se asocien con terceros o con el Estado; creación en un marco jurídico donde los actores puedan transferir derechos parcelarios e incluso el dominio pleno; y establecimiento de la materia agraria como competencia federal para crear tribunales agrarios autónomos y un órgano de procuración de justicia agraria.

Para el autor, estas reglas disminuyen los costos de transacción, ya que al darle personalidad jurídica al ejido, se faculta a los ejidatarios para "intervenir por sí mismos en la esfera institucional sin necesidad de ser representados por organismos ajenos" (p. 104). El reconocimiento de los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas, y la posibilidad de asociarse y de adoptar dominio pleno, disminuye los costos de negociación, pues el campesino se encuentra ante un abanico de opciones que disminuyen los riesgos de la actividad productiva en el campo. Por último, la creación de instituciones federales que atiendan quejas y resuelvan disputas es una forma de disminuir los cos-

tos de vigilancia y otorgar seguridad jurídica al campo.

En la segunda parte de su estudio, Zepeda analiza la forma como han evolucionado los derechos de propiedad en el campo y si, efectivamente, los instrumentos creados con la reforma han tenido los resultados esperados. Para el autor, tres son las variables que pueden darnos una visión clara sobre estos avances: la evolución de la definición de los derechos de propiedad en el campo de su transferencia, reflejada en el comportamiento del mercado de tierras, y su protección.

Los resultados del estudio son predecibles. Zepeda encuentra que la evolución de los derechos de propiedad ha tenido un avance significativo, pero que no se sostendrá, debido a las características políticas, sociales y económicas de la superficie ejidal que no está regularizada. Y encuentra, además, que en las zonas donde los derechos de propiedad se encuentran definidos y, por ende, pueden circular, el mercado de tierras se ha mantenido casi sin cambio.

*Transformación agraria* es una aportación innovadora para el estudio del nuevo marco jurídico que la reforma de 1992 crea. El autor ofrece un marco de análisis coherente y sistemático que le permite aislar las variables relevantes para sostener su argumento, objetivo que logra admirablemente.

No obstante, la conclusión del estudio es

sorprendente. El mismo autor de una manera irónica lo reconoce: “y sin embargo, no se mueve”. Zepeda descubre que el impacto de la reforma no ha sido el esperado. Que aun cuando las reglas están claramente definidas, que aun cuando los actores son conscientes de esas nuevas reglas, que aun cuando el marco institucional es el adecuado para reducir los costos de monitoreo, el campo sigue presentando un rezago importante. La inversión no fluye, el aumento en productividad ha sido nimio, existe un precario mercado de tierras y, contra las predicciones fatalistas, los ejidatarios no quieren dejar de serlo.

¿Qué ocurre, entonces? El autor se da cuenta de que si bien el establecimiento de un esquema claramente definido de derechos de propiedad para el campo es un elemento

necesario, no es suficiente para reactivar su productividad. Y agrega que lo que hace falta en esta ecuación es establecer un marco donde el capital, el crédito y la infraestructura fluyan para que las fuerzas del mercado, por ellas mismas, lleguen a un equilibrio.

Al autor se le olvida que, en un sistema político como el mexicano —donde los criterios de asignación respondían más a una lógica política que mercantil—, los vicios y las fallas son estructurales y que, por esta razón, requieren reformas estructurales. Una reforma que no contemple los incentivos políticos que los actores tienen dentro del marco institucional, no puede revertir el rezago del campo. De la misma manera, un análisis que no contemple esos mismos elementos, no puede explicar por qué el esquema “no se mueve”.