

EL COLEGIO DE MEXICO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

EL ARTICULO 27:  
LA POLITICA PUBLICA EN TORNO A LOS DERECHOS DE PROPIEDAD

TESIS  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN ADMINISTRACION PUBLICA  
PRESENTA  
GABRIELA PEREZ YARAHUAN

## AGRADECIMIENTOS

*Muchas personas ayudaron a la elaboración de esta tesis y quiero expresarles un merecido reconocimiento. Quiero agradecer, muy especialmente, a mis padres y a mis hermanos por su cariño, apoyo y paciencia.*

*A Luis Téllez le doy las más sinceras gracias por la oportunidad para conocer de cerca uno de los temas más interesantes de la política actual y un reconocimiento a su dedicación y compromiso al trabajo. A María Luisa Aspe, a Manuel de Unánue y a todos los investigadores del CIAC, por toda su ayuda pero sobre todo porque me mostraron otros aspectos de la problemática agraria. A Félix Vélez, porque representó la mejor ayuda para llevar a cabo este trabajo, por su conocimiento sobre el tema y sus atinados comentarios y sugerencias.*

*A Luis F. Aguilar le agradezco mucho su apoyo y sus recomendaciones; Antonio Yúnez N., su excelente disposición para discutir partes de esta tesis.*

*A mis compañeros de trabajo de la Subsecretaría de Planeación, quiero agradecerles el que hicieran de éste una agradable e interesante tarea. A Juan, Arturo, Alejandro y Manuel, que no sufrieron conmigo este "bomberazo", pero cuyo ánimo y entusiasmo por el trabajo fueron un gran ejemplo. A Rafael Valdés, que sí sufrió conmigo el "bomberazo" y me expresó siempre su sincera y valiosa opinión. A Emiliano González, Fernanda Casanueva y José Octavio López Presa, por su apoyo. A todas las personas de la oficina que me ayudaron, de una u otra manera: Leonel, Manuel, Marisol, Andrés, Claudio, Juanita, Aidé, Angeles, Barbara, Edu, Luisa, Luz María, Roberto y José Luis.*

*A mis amigos, Monique, Luz María, Ana, Irinda y Alejandro, quiero expresarles todo mi agradecimiento por su ayuda en atenuar los momentos de desesperación que durante el proceso surgieron; a mis compañeros de El Colegio de México, que siempre estuvieron dispuestos a echarme la mano; y a David, porque siempre me da ánimos para seguir adelante.*

## INDICE

<b>INTRODUCCION</b> .....	3
<b>PRIMERA PARTE ASPECTOS TEORICOS DE LA INNOVACION INSTITUCIONAL EN LOS DERECHOS DE PROPIEDAD</b> .....	8
<i>Derechos de propiedad</i> .....	10
<i>El papel de la ideología</i> .....	15
<i>El gobierno y los derechos de propiedad</i> .....	18
<i>Formulación de políticas</i> .....	21
<b>SEGUNDA PARTE SITUACION ECONOMICA DEL CAMPO EN MEXICO</b> .....	30
<i>Auge y crisis de la agricultura mexicana</i> .....	30
<i>La corriente estructuralista</i> .....	43
<i>La corriente históricoestructural</i> .....	46
<b>TERCERA PARTE REFORMA A LA ESTRUCTURA DE DERECHOS DE PROPIEDAD. ANALISIS Y DIAGNOSTICO DE UNA POLITICA</b> .....	55
<i>El plan y el programa</i> .....	57
<i>Opciones de cambio</i> .....	65
<i>Reforma constitucional y nueva ley secundaria</i> .....	66
<i>Reformas a la legislación secundaria sin modificación constitucional</i> .....	66
<i>Resultados de los estudios</i> .....	71
Estudio económico .....	71
Capitalización .....	71
Crédito .....	72
Empleo y relación capital-trabajo .....	72
Tecnología, mecanización y comercialización .....	72
Productividad .....	73
Estudio internacional .....	75
Estudio jurídico .....	76
<i>Diagnóstico</i> .....	78
<b>CUARTA PARTE INNOVACION INSTITUCIONAL EN LOS DERECHOS DE PROPIEDAD EN MEXICO</b> .....	79
<i>Derechos de propiedad</i> .....	79
La propiedad comunal .....	82
La propiedad privada .....	84
<i>La identidad de los poseedores</i> .....	84
<i>Ideología</i> .....	87
Los formuladores de la política .....	87
El juego político .....	91
Las organizaciones campesinas .....	91
Los empresarios .....	94
La burocracia .....	96
El campo .....	97
<i>La innovación institucional y la formulación de la política</i> .....	99
<b>CONCLUSIONES</b> .....	103
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	107

## INTRODUCCION

*"Las manifestaciones cada vez más generalizadas de descontento campesino, el deficiente crecimiento de la producción agropecuaria, el aumento de la importación de alimentos, la desnutrición del grueso del pueblo y el áspero debate sobre la reforma agraria prueban que...la cuestión agraria ha rebasado el ámbito de la discusión académica"<sup>1</sup>*

Dos décadas y un lustro después de la somera, pero sombría, descripción del sector agropecuario que se muestra arriba, las condiciones no parecen haber cambiado demasiado. Efectivamente, hoy padecemos en México una severa crisis económica en el campo que rebasa ya el ámbito de la discusión académica y se materializa en programas y políticas públicas. La diferencia hoy radica en el tipo de respuestas que el gobierno está dando a esta situación.

El problema agrícola es quizá todavía el dilema más importante a resolver en los países en desarrollo. Por demás complejo, intervienen asuntos económicos, políticos, sociales, ideológicos, históricos, culturales y técnicos, que necesariamente llevan a una comprensión y análisis limitado. De tal forma, este trabajo no pretende hacer una revisión exhaustiva de la problemática del sector. Está relacionado únicamente con una parte muy específica: la formulación reciente de las políticas gubernamentales tendientes a resolver la crisis.

Toda decisión gubernamental se fundamenta en estudios y análisis sobre las consecuencias y factibilidad del cambio. Esto implica descubrir y/o afirmar relaciones de causalidad de los elementos que intervienen en el problema, es decir hipótesis sobre el comportamiento económico, político y social. Estudiar los supuestos básicos del

---

1. Solon L. Barraclough y Arthur L. Domike, "La estructura agraria en siete países de América Latina", *El Trimestre Económico*, 1966, núm. 130, p. 235.

análisis de una decisión pública determinada ayuda a conocer más detenidamente el proceso de formulación de políticas en general y a la comprensión de las características específicas sobre temas de política particulares.

Las deficiencias en la actividad pública en todo el orbe y la crisis económica de la década de los años ochenta han llevado a replantear seria y sistemáticamente, desde entonces, el papel del gobierno. El énfasis por algún tiempo se centró en el nivel del gasto público, pero ahora existe una marcada tendencia en poner interés sobre los costos de la actividad que realiza el gobierno y las implicaciones de estos sobre la actividad privada.

En tiempo reciente, adquirió popularidad temporal la perspectiva de que la intervención del gobierno era innecesaria. Bajo este enfoque, un esquema de libre mercado es suficiente para mantener bajos los precios, resolver controversias sobre los recursos escasos y lograr la eficiencia económica. Sin embargo, estas ideas han sido discutidas fuertemente y los intentos fallidos de desregulación, en este sentido, son una lección de que la intervención gubernamental no puede ser minimizada.

Así, en general, la tendencia actual, no es, como lo era al principio de la euforia neoliberal, reducir a lo más posible la actividad gubernamental. Hoy se reconoce que un gobierno más chico no necesariamente es más eficiente. Lo que se busca ahora es adecuar las estructuras gubernamentales a un entorno económico más dinámico en el que la participación de los particulares se ha vuelto de vital importancia. Para ello, actualmente se reforman los programas, se reestructuran las organizaciones, se racionalizan los recursos y se modifican las leyes. El objetivo de tales cambios no es otro que el adecuar la estructura de los derechos de propiedad para reducir los costos de transacción de la organización económica.

Un replanteamiento del papel del gobierno implica, en términos políticos, una lucha más aguda por la detención del poder, porque con la reformulación de las actividades bajo control gubernamental se da la concentración del poder en puestos claves. Así, la lucha por el poder se vuelve más intensa entre las organizaciones gubernamentales y entre el gobierno y los grupos sociales organizados.

Existe rechazo u oposición a las políticas del gobierno en la medida en que éstas afectan intereses de grupos o coaliciones organizadas. El límite es la fuerza y el grado de organización de los grupos opositores y su influencia en el proceso de decisión pública. Sin embargo, cuando se trata, no de programas aislados, sino de un cambio fundamental para la formulación de las políticas, no sólo se afectan grupos de interés determinados y aislados sino a gran parte de la sociedad, incluyendo a las mismas organizaciones gubernamentales. Estas lucharán por mantener sus espacios de influencia, en términos de recursos asignados y poder político.

Cabe entonces hacerse la siguiente pregunta ¿Cómo se formulan las decisiones públicas que concilian la estabilidad o continuidad del gobierno con cambios para lograr reducir los costos de transacción, mediante un cambio en la estructura de derechos de propiedad en la actividad económica?, Es decir, ¿cómo se formulan las políticas de liberalización para lograr la eficiencia sin poner en peligro la estabilidad del sistema político?

Una vez definido un problema público ¿cómo se realiza el análisis de políticas alternativas para enfrentarlo?, ¿Cómo se escoge la alternativa?, ¿cuales son los criterios que se toman en consideración?

Para dar respuesta a estas preguntas es necesario estudiar tanto las políticas específicas que se intenten para la liberalización e involucren programas,

organizaciones, recursos y leyes particulares, así como también la naturaleza de los grupos y actores involucrados. Cada sector tiene características peculiares, influencia determinada y grupos de poder que marcan los límites de la liberalización.

La política del sector agropecuario en nuestro país recientemente se ha centrado en cambios en el marco constitucional agrario sobre los derechos de propiedad. Con ello se han puesto las bases para un nuevo papel del gobierno en la agricultura con una mayor participación de la iniciativa privada en esta actividad.

Este trabajo tiene como objetivo principal hacer una descripción del análisis de política que se realizó con el propósito de modificar el marco legal (constitucional) agrario en México. La hipótesis de esta investigación es que los cambios en la estructura de los derechos de propiedad sobre la tierra fueron formulados debido a un deterioro económico notable, variaciones en la ideología y un diagnóstico de política que apoyó como factible y coherente llevar a cabo dichas modificaciones.

El presente trabajo se divide en cuatro partes. La primera, trata acerca de los aspectos teóricos de la innovación institucional en los derechos de propiedad. Se tratan particularmente tres temas: los derechos de propiedad bajo el enfoque neoclásico, los cambios en la ideología y algunas de las características del proceso de formulación de políticas. Esto con el propósito de señalar la importancia de las instituciones en la explicación de los cambios o permanencia de una determinada estructura de derechos de propiedad.

La segunda parte es una descripción del comportamiento económico general del sector agropecuario de la década de los años cuarenta a la fecha; se señalan los factores que permitieron el auge económico (1940-1965), así como las causas y consecuencias de la crisis que enfrenta desde hace más de 20 años y se especifica la

interpretación y propuestas de diversos autores y diferentes corrientes ideológicas de la década de los años setenta. Por último se describen las políticas más importantes implementadas para la solución de la crisis en la década de los años ochenta.

En la tercera parte se revisa el inicio del proceso de formulación de la política. Se expone de manera muy general la definición del problema que se dio públicamente a la crisis del campo, se sintetizan los resultados de los estudios realizados para la toma de decisión. Se pone especial énfasis en las relaciones de causalidad económica que se establecieron y los argumentos que se apuntaron en el diagnóstico.

Por último se analizan las características de las modificaciones en la estructura de derechos de propiedad en México, se intenta señalar la dirección y causas del cambio ideológico, los actores que tuvieron influencia en la decisión y las particularidades de este proceso de formulación de política.

**PRIMERA PARTE**  
**ASPECTOS TEORICOS DE LA INNOVACION**  
**INSTITUCIONAL EN LOS DERECHOS DE PROPIEDAD**

Bajo una perspectiva neoclásica, existen claras ventajas y desventajas en el funcionamiento del gobierno como organización económica<sup>2</sup>. Sus ventajas le permiten fijar la estructura de los derechos de propiedad que rigen el sistema económico, bajo el cual funcionan las demás organizaciones. Los cambios en la estructura de los derechos de propiedad marcan puntos de inflexión claros no sólo para el desarrollo económico sino para el destino mismo de la organización gubernamental.

En distintas partes del mundo se han sucedido recientemente una serie de cambios en los derechos de propiedad sobre la tierra<sup>3</sup>. Este fenómeno es una consecuencia de la crisis económica de la agricultura de estos países que deriva en un replanteamiento del papel del gobierno. Estos cambios buscan adecuar la estructura juridicopolítica para reducir los costos de transacción, y con ello, dar mayor incentivos al capital y eficientar la actividad económica en el sector.

El debate acerca del papel del gobierno en el desarrollo de la agricultura se ha enfocado cada vez más a las tensiones entre las fallas del mercado y las fallas del

- 
2. El enfoque de Stiglitz consiste en la descripción de las ventajas comparativas del gobierno con respecto a otras organizaciones económicas. Básicamente estas ventajas consisten en la membresía universal y el poder de coerción. Ver Joseph E. Stiglitz, *et al.*, *The Economic Role of the State*. Arnold Heertje ed. Oxford, Basil Blackwell, 1990 (2a reimpr.).
  3. La experiencia de países en América Latina, Asia, África y Europa central y del este es evidencia empírica de este suceso. Los países de Europa central y del este han suprimido o están en proceso de suprimir los límites a la tenencia de la tierra. Ver Karen M. Brooks, *Decollectivization in East/Central Europe*. Junio 1991 (borrador). En Chile y Perú se eliminaron estos límites por considerarse un obstáculo para la actividad productiva. En países de Asia (India y China) y de África (Argelia) se han flexibilizado los límites legales a la tenencia de la tierra.

gobierno, pero el problema central se encuentra en la economía política de la formulación de política pública para el campo<sup>4</sup>. Stiglitz afirma en este sentido que "el primer paso en un análisis sistemático de la política agrícola es...describir de manera precisa las consecuencias de cada política"<sup>5</sup>.

El nuevo papel del gobierno va más allá de una simple e indiscriminada reducción del gasto público y se concentra en el análisis para reformar o reformular las actividades que desempeña bajo consideraciones de restricciones económicas y políticas. La nueva filosofía en la intervención gubernamental se encuentra precisamente en cambios en los derechos de propiedad que conduzcan a una reducción en los costos de transacción económica, a mayores incentivos y a un crecimiento sostenido de la producción.

Bajo una perspectiva predominantemente neoclásica, pero con la incorporación de elementos no tomados en cuenta por la teoría neoclásica tradicional, Douglas C. North<sup>6</sup> intenta la elaboración de un esquema teórico para explicar históricamente la evolución de la estructura económica mediante los cambios en la estructura de los derechos de propiedad fijados por el Estado. Este esquema considera que el análisis del cambio económico debe tomar en cuenta no sólo el factor demográfico y las variaciones en el stock de conocimientos sino también y fundamentalmente a las instituciones.

---

4. C. Peter Timmer, *Agriculture and Economic Development Revisited*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University (borrador) octubre, 1991, p. 11.

5. Joseph E. Stiglitz, "Some Theoretical Aspects of Agricultural Policies", *The World Bank Research Observer*, (1987), 2 (1), p.54.

6. Douglas C. North en *Estructura y cambio en la historia económica*. Trad. Ma. Dolores Dionis Trenor y Fernando Fernández Méndez de Andés. Madrid, Alianza, 1984 y *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

Para el estudio de las instituciones, elemento fundamental que da permanencia y viabilidad política a la estructura económica, es necesario un análisis de los derechos de propiedad que determinan los costos de las transacciones económicas, un estudio sobre el gobierno<sup>7</sup> y una teoría sobre los cambios en la ideología.

### ***Derechos de propiedad***

Una teoría de los derechos de propiedad es esencial por que éstos influyen de manera determinante en las formas de asignación y distribución de los recursos económicos de una sociedad. Así, "es necesario explicar las formas de organización económica que los seres humanos idean para reducir costos de transacción e intercambio organizado".<sup>8</sup> Las características de la estructura de derechos de propiedad de las economías occidentales modernas son el resultado de una larga trayectoria de desarrollo económico, técnico, político, ideológico y legal.<sup>9</sup>

El análisis económico bajo el marco teórico neoclásico considera, sin embargo, como dadas ciertas características de la estructura de los derechos de propiedad que pueden no estar presentes en algunos casos. Así, en el intercambio de mercado, bajo estos supuestos, el análisis supone que:

- 1) Debe ser posible medir la cantidad de un bien para que sea propiedad exclusiva y tenga valor en el intercambio.

---

7. El esquema de North utiliza el concepto de Estado, sin embargo, aquí se utilizará gobierno por considerarse más adecuado al presente análisis y, sobre todo, para evitar confusiones conceptuales. Aquí se intentará incorporar específicamente el estudio de la formulación de políticas por organizaciones politicoeconómicas que forman parte del gobierno y que se encargan principalmente de fijar, determinar, regular o proteger los derechos de propiedad existentes.

8. Douglas C. North, *Estructura...* p.32.

9. Gershon Feder & David Feeny, *The theory of land tenure and property rights*. Madison, Land Tenure Center, 1990, p.2.

- 2) Cuando los costos de medición son muy altos, el bien será un recurso de propiedad común.
- 3) Cuando se reducen los costos de medición, se reducen los costos de transacción.
- 4) Los costos de información se reducen por la existencia de un gran número de compradores y vendedores.
- 5) El oportunismo queda restringido por la competencia de grandes números.
- 6) El traspaso de los derechos de propiedad entre los propietarios, mediante contratos, requiere que los derechos sean exclusivos.
- 7) Los derechos de propiedad deben ser susceptibles de reconocimiento legal.<sup>10</sup>

Bajo los supuestos básicos de la teoría neoclásica --escasez omnipresente de recursos y competencia clara entre agentes económicos maximizadores--, las organizaciones más eficientes sustituyen a las menos eficientes. Sin embargo, y sobre todo para los países en desarrollo, las características de prescriptibilidad, exclusividad, embargabilidad y alienabilidad en los derechos de propiedad pueden no existir o estar distorsionadas. En estos casos, una teoría de las instituciones debe ser especificada para explicar la naturaleza compleja de los arreglos institucionales determinantes en la estructura de derechos de propiedad.

Lo que definimos aquí por derechos de propiedad son derechos socialmente reconocidos de utilización de recursos.<sup>11</sup> Lo que es útil al análisis de los derechos de propiedad no es considerar la posesión de la propiedad *per se* sino la distribución de derechos de uso y su estructura sobre el recurso poseído.

---

10. Douglas C. North, *Estructura...* p. 41 ss.

11. Armen Alchian & Harold Demsetz, "The Property Rights Paradigm", *The Journal of Economic History*, (1973), 33 (1), p.17.

Existen dos cuestiones importantes a tratar en un análisis sobre la estructura de los derechos de propiedad. La primera se refiere a los derechos de uso que se formulan. Los derechos que existen sobre el uso de recursos son variables. La cantidad está determinada por las costumbres e ideología, la tecnología y el grado de desarrollo económico.

La segunda, es la identidad de los poseedores de estos derechos. La clasificación de los poseedores puede ir más allá de la dicotomía tradicional público-privado. Así, tenemos derechos de propiedad comunales, individuales, corporativos, eclesiásticos, etc. cuya clasificación no puede ser sólo en ese sentido.

La característica más importante para identificar a los poseedores de los derechos de propiedad es la existencia o falta del derecho de exclusión. Podemos así, categorizar a las diferentes tipos de derechos de propiedad de acuerdo al grado de exclusión. Así tenemos de mayor a menor grado de exclusión: propiedad privada, propiedad estatal, propiedad comunal y propiedad abierta. Estas categorías son tipos ideales y en realidad la estructura de derechos de propiedad en cualquier sociedad moderna se encuentra conformada por variaciones y combinaciones de las tres primeras categorías.

La seguridad de los derechos de propiedad está determinada en la medida en que la decisión del dueño de cómo usar el recurso determina de hecho el uso del recurso y esto está íntimamente relacionado con el grado de exclusión del derecho de uso.

Lo que nos interesa subrayar aquí son las consecuencias sociales y económicas de la propiedad privada *versus* la propiedad comunal sobre la tierra de acuerdo con la teoría neoclásica. Es necesario aclarar que la propiedad comunal no significa la

ausencia de derechos de propiedad (como en la propiedad abierta) sino la existencia de derechos de un conjunto de individuos para el uso de recursos sin que el gobierno o cualquier persona y sólo la comunidad pueda excluir a otros de usarlo.

Las consecuencias más comúnmente señaladas de una estructura de este tipo son, primero, que las personas que poseen derechos comunales los ejercitan ignorando todos los costos de sus acciones. Esto es así por que no es posible derivar el costo de uso del recurso por persona. Segundo, la propiedad comunal aumenta el costo de transacción por que crea el problema del gorrón. Así, se afirma que "los recursos de propiedad común han subsistido allí donde los costos de medir las dimensiones de los recursos han tenido más peso que los beneficios".<sup>12</sup>

Los derechos de propiedad han evolucionado generalmente de comunales a privados, en forma gradual, en respuesta a la escasez relativa de la tierra. Los aumentos en la densidad de la población, el incremento en los precios relativos de la tierra y en el comercio de bienes básicos y el cambio tecnológico, que deriva en aumentos en la rentabilidad de la tierra, hacen necesario la creación de derechos de propiedad específicos que permitan aprovechar beneficios y reduzcan costos de transacción.

Es importante ubicar a los derechos de propiedad en un contexto económico y social global. Así, éstos pueden ser vistos como el resultado de la interacción de tres categorías básicas de instituciones: constitución, arreglos institucionales e ideología<sup>13</sup>. Definimos a las instituciones como "las reglas que determinan el comportamiento de una sociedad y más formalmente, las restricciones sociales que moldean las relaciones humanas"<sup>14</sup>.

---

12. Douglas C. North, *Estructura...*, p.42.

13. Gershon Feder & David Feeny, *op. cit.* Sostienen que los derechos de propiedad se pueden incluir dentro de la categoría de arreglos institucionales.

14. Douglas C. North, *Institutions...*, p. 3.

La constitución se refiere a las reglas fundamentales de organización de una sociedad. Los arreglos institucionales se crean a partir del orden constitucional, estos incluyen leyes, regulaciones, organizaciones, contratos, etc. Por ideología nos referiremos aquí a los valores sociales y culturales en torno a los arreglos institucionales. En general, la constitución y la ideología evolucionan lentamente, pero los arreglos institucionales se modifican rápidamente.

La demanda de cambio en la estructura de derechos de propiedad surge cuando las fórmulas existentes no permiten incorporar al sistema económico ganancias potenciales. De esta manera, un aumento relativo de precios de un factor traerá como consecuencia un incremento en la demanda por arreglos institucionales que permitan definir claramente los derechos sobre ese factor y aprovechar las ganancias que con ello se generen. La demanda por cambios en los derechos de propiedad está relacionada con situaciones en las que existen beneficios potenciales para algunos grupos, que sólo son posibles a través de la creación de nuevos arreglos institucionales.

La factibilidad de cambios en este sentido se define por la oferta de cambio<sup>15</sup>. Esto es, la voluntad y la capacidad de las organizaciones para proveer una nueva estructura. La capacidad depende, por una parte, del costo de la innovación institucional, esto se traduce para el gobierno en el *stock* de conocimientos para el diseño y operación de las organizaciones en la conformación de nuevos arreglos; por otra, del costo de los factores utilizados en el diseño institucional y, por último, de los costos de la implementación.

---

15. En la obra de David Feeny, "The Development of Property Rights in Land: A comparative Study" en Robert H. Bates, ed., *Toward a Political Economy of Development. A Rational Choice Perspective*. Berkeley, University of California Press, 1988, se estudian los cambios en los derechos de propiedad con la elaboración de un modelo simple de cambio institucional inducido y el autor lo prueba con las experiencias del Sur y Sureste de Asia.

La voluntad de las organizaciones gubernamentales para proveer nuevos arreglos institucionales está en función no sólo, del costo económico, sino también, en gran medida, de los beneficios y costos políticos de aquellos que toman las decisiones de formular la innovación. La fuerza de, o la indentificación con, las instituciones tradicionales de una sociedad y la distribución del poder tienen un impacto significativo en la formulación de nuevos arreglos institucionales. En ocasiones, los intereses de las élites serán compatibles con acciones que sirvan para maximizar el beneficio social, en otras no.

La innovación institucional surge --bajo las premisas de este esquema-- a través de la interacción entre la demanda y la oferta en un proceso dinámico. Así, la innovación de un período es parte de las condiciones iniciales del siguiente y afecta el cambio subsecuente. Es así como se explica que los derechos de propiedad han evolucionado gradualmente de cambios simples a sistemas cada vez más elaborados.

### ***El papel de la ideología***

Un elemento que no contempla la teoría neoclásica tradicional es la explicación de que los individuos cumplan con leyes y normas, aún cuando el costo-beneficio no sea favorable, por lo que "se necesita algo más que cálculo sobre el costo beneficio individual privado para explicar el cambio y la estabilidad"<sup>16</sup>.

Una teoría que ayude a la explicación de los cambios en la estructura institucional necesariamente debe considerar la naturaleza, los cambios, las características y las implicaciones de la ideología en el sistema económico.

---

16. Douglas C. North, *Estructura...* p.26.

La ideología es un mecanismo economizador por el que los individuos se enfrentan a su entorno y se proveen de una "visión del mundo" que les simplifica el proceso de toma de decisiones al establecer normas de comportamiento determinadas. La ideología es inseparable a los juicios morales y éticos sobre la justicia del mundo que el individuo percibe. Esto implica un concepto de alternativas posibles y racionalizaciones en competencia.

Lo que nos interesa subrayar aquí son las causas del cambio ideológico que favorecen o no a la estabilidad de la estructura de derechos de propiedad existente. Si los individuos modifican sus perspectivas ideológicas debido a que sus experiencias como agentes económicos son inconsistentes con sus percepciones<sup>17</sup>, entonces determinado tipo de modificaciones en los precios relativos pueden suscitar cambios en la perspectiva ideológica sobre los derechos de propiedad. Estas modificaciones pueden ser:

- 1) Una alteración en los derechos de propiedad que niegue a los individuos el acceso a los recursos que hasta entonces habían llegado a considerar como consuetudinarios.
- 2) Una caída en la relación real del intercambio en el mercado de factores o productos que aleje significativamente su valor del que había llegado a considerarse justo.
- 3) Un descenso en la posición relativa de ingresos de un grupo particular de la fuerza de trabajo.

---

17. Para Hirschman el factor clave en el cambio de ideología es la decepción que deriva expectativas insatisfechas en el consumo de bienes y servicios. Ver Albert O. Hirschman, *Interés privado y acción pública*. Trad. Eduardo L. Suárez. México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

- 4) Una reducción de los costos de información que hagan pensar a los individuos que términos de intercambio diferentes y más favorables pueden prevalecer en otra parte del sistema.

Es necesario aclarar que un único cambio en este sentido no puede modificar por si mismo la perspectiva ideológica. Lo que hace esto posible son cambios persistentes que vayan en contra del conjunto de valores del individuo, o bien, un cambio de consecuencias fundamentales en el bienestar.

Ahora bien, ¿Cuáles son las consecuencias del cambio ideológico sobre la estructura de derechos de propiedad y cómo puede esto tener algún efecto en la estructura política? La permanencia y viabilidad de la estructura política depende, de manera importante, de la percepción que los gobernados tengan sobre la justicia de las organizaciones, leyes y programas públicos.

Si un cambio ideológico merma la legitimidad de la estructura de los derechos de propiedad existentes lo suficiente, la consecuencia podría ir en el sentido señalado por Hirschman, es decir, hacia la acción pública. Así "...dondequiera que se percibe la esfera pública como una alternativa a la esfera privada...la decepción en la búsqueda de la felicidad por la vía de las actividades de consumo privado tendrá a redundar en beneficio de la acción pública"<sup>18</sup>.

Hirschman reconoce que puede existir un acontecimiento en especial que haga girar el interés hacia la actividad pública. Sin embargo, enfatiza que lo que usualmente percibimos como la causa es un factor exógeno de una cuestión mucho más profunda.

---

18. *Ibid.*, p.74.

Para North las alteraciones en los precios relativos son factor clave en la explicación de los cambios en la ideología, pero Hirschman desarrolla una teoría más acabada a este respecto usando como concepto fundamental la decepción en las actividades en el consumo privado.

En el esquema de Hirschman, las consecuencias de la decepción, en términos del consumidor, son la salida y la voz. Estas dos acciones se refuerzan hacia el giro a la actividad pública. "La inclusión de la voz --elemento no tomado en cuenta por la teoría neoclásica tradicional-- vuelve la explicación del viraje hacia la acción pública más sugerente de lo que sería sólo en términos de salida"<sup>19</sup>.

### *El gobierno y los derechos de propiedad*

Una teoría del gobierno, y más específicamente de la política pública, es necesaria para comprender el sentido del cambio en los derechos de propiedad. "En última instancia, el Estado [gobierno], que es responsable de la eficiencia de dicha estructura, es el causante del crecimiento estancamiento o declive económico. De este modo, una teoría del Estado [gobierno] debe ofrecer una explicación de la tendencia inherente en las unidades politicoeconómicas a generar derechos de propiedad ineficientes..."<sup>20</sup>

El objetivo fundamental de la actividad gubernamental, bajo el esquema neoclásico consiste en poner las reglas del juego que especifican las formas de competencia y cooperación que favorezcan la producción y productividad de la economía, al mismo tiempo que maximizan los ingresos del gobierno.

---

19. *Ibid.*, p. 77.

20. Douglas C. North, *Estructura...* p. 31.

Sin embargo, la experiencia histórica ha demostrado que existe un conflicto continuo entre la estructura de propiedad que maximiza los ingresos del gobierno y un sistema eficiente que reduce los costos de transacción y fomenta el crecimiento económico continuo.

Si los gobernantes especifican un conjunto de derechos de propiedad que maximiza el ingreso del gobierno al mismo tiempo que reduce los costos de transacción de la actividad económica, debe existir cierto grado de tecnología que mida en cada sector de la economía los insumos y el producto para determinar que tipo de estructura de propiedad cumple con los objetivos mencionados. Es necesario tener en consideración que lo elevado de los costos de creación e implementación de esa tecnología de medición es un factor crucial en la determinación de la estructura de los derechos de propiedad. La complejidad de determinar un punto óptimo se da debido a que:

1. La distribución del poder político hace difícil predecir o explicar e imponer las consiguientes formas de derechos de propiedad.
2. Los costos de legitimar dicha estructura --si va en contra de las instituciones existentes-- son demasiado altos.
3. La creación de la infraestructura adecuada para hacer respetar la estructura de los derechos de propiedad implica una delegación de poder de los gobernantes a la burocracia estatal, lo que deriva en una pérdida de poder absoluto y por tanto una dispersión de los beneficios.
4. Otro factor clave que determina la estructura de los derechos de propiedad es la amenaza de grupos políticos cuyo peso sea tal que pueda influenciar que el gobierno apruebe una estructura favorable a dichos grupos, sin pensar en los efectos sobre la eficiencia.

5. La conveniencia de conceder derechos de monopolio en detrimento de una estructura más competitiva y eficiente, por generar mayores rentas al gobernante

Formas relativamente ineficientes de organización sobrevivirán si las formas más eficientes amenazan la supervivencia del gobierno, lo que viola el supuesto de que el gobierno especifica normas y leyes para maximizar su ingreso, al mismo tiempo que formula los mecanismos para reducir los costos de transacción de la organización económica.

Tenemos entonces que la estructura de los derechos de propiedad que maximiza los ingresos de la clase dirigente está en conflicto con aquella que reduce los costos de transacción y genera mayor crecimiento económico. Si el cambio tecnológico y la proliferación de mercados más eficientes, entre otras cosas, modifican los precios relativos y el costo de oportunidad para los gobernantes, el crecimiento económico se convierte en un factor de desestabilización de los arreglos institucionales, pues lleva a las organizaciones a entrar en conflicto con la estructura de los derechos de propiedad vigente.

Así mismo, si no se busca reducir los costos de transacción para favorecer al máximo la producción social, el estancamiento o declive económico que de ello deriva llevará inevitablemente al gobierno a modificar la estructura fundamental de la propiedad para que la sociedad pueda aprovechar ganancias potenciales con la disminución de los costos de transacción y elevar así su tasa de crecimiento.

Tenemos pues que, tanto el crecimiento como el estancamiento económico son elementos desestabilizadores de la estructura de los derechos de propiedad. ¿Cómo explicar entonces su permanencia o cambio? Existen dos factores clave que ayudan a explicar este fenómeno:

- 1) El papel que juega la ideología en este proceso.

- 2) Que la innovación institucional está formulada por los propios gobernantes y no por los ciudadanos en la mayoría de los casos.

Como ya se mencionó, la factibilidad del cambio en los arreglos institucionales depende de la capacidad y de la voluntad del gobierno. Para la toma de decisiones, en este sentido, se requiere que el gobierno formule análisis sobre los costos de innovación y de implementación, sobre la factibilidad de los cambios dada la ideología y las instituciones básicas existentes.

### ***Formulación de políticas***

Las decisiones de política que toman los gobernantes para la innovación institucional involucran un complejo proceso, ya que la política no es sólo la decisión, "es ante todo un conjunto de acciones...una política es un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido"<sup>21</sup>. Este proceso se puede sintetizar en varias etapas: el análisis del problema, el juego del poder, la decisión y la implementación.

El proceso gubernamental de formulación de políticas es estudiado desde hace varios años como parte importante del estudio del gobierno. En este sentido, el estudio del proceso de formulación de políticas es indispensable para entender características determinantes en la toma de decisión pública. Charles Lindblom define en forma general algunas de estas características de la siguiente manera.

- La cuestión pública no tiene problemas específicos y definidos. Generalmente se tiene que especificar el problema, lo que da cabida a controversias sobre la naturaleza del mismo.

---

21. Luis F. Aguilar V., *La hechura de las políticas*. México, Porrúa, 1992 (Antologías de Políticas Públicas, 2), p. 25.

- Existe una vasta complejidad y falta o carencia de información adecuada. Esto implica límites de tiempo y análisis costosos.
- Existen dificultades en organizar y establecer las metas y valores; el desacuerdo es inevitable.
- Las resistencias al análisis se hacen evidentes en irracionalidades, persuasiones, preferencias definidas con anterioridad, percepciones de incompetencia o parcialidad en el análisis.
- El análisis está, en gran parte determinado culturalmente. El conjunto, aunque no muy bien organizado, de generalizaciones y principios relacionados con la organización social y más específicamente con la organización políticoeconómica --que son parte de la ideología-- es indispensable para el análisis de políticas.<sup>22</sup>

Con estas características es fácil entender que el proceso de formulación de políticas se conciba como "un complejo proceso analítico y político en el que no existe principio o fin definidos y en el que las fronteras son por demás inciertas".<sup>23</sup> Para Lindblom algunas de las estrategias que comúnmente se utilizan en la formulación de políticas son las siguientes:

- Debido a las múltiples restricciones que se enfrentan, se buscan políticas de satisfacción más que de maximización.
- Se busca que la política pueda tener en el futuro próximo oportunidad de corrección.
- Retroalimentación de la información. Es decir, que la política ofrezca la oportunidad de generar la información suficiente para su eventual corrección.

---

22. Charles E. Lindblom, *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1968, p. 3.

23. *Ibid.*, p.4.

- Se orientan las políticas a remediar los problemas visibles más que eliminar el problema de fondo o anticipar soluciones a problemas futuros.
- Existe secuencialidad en las políticas.
- Se da solución a cuellos de botella conforme surgen.
- Las políticas se dan de manera incremental.

El análisis de políticas públicas, definido como una disciplina aplicada de las ciencias sociales que utiliza múltiples métodos de investigación y argumentación para producir y transformar información relevante con el propósito de resolver problemas públicos<sup>24</sup>, es un enfoque útil por cuanto define y explica la utilización de las técnicas utilizadas en el proceso cognoscitivo previo al proceso decisorio de la política. Así, el análisis de políticas comienza con un conjunto de alternativas posibles.

Uno de los métodos (o metamétodos) utilizados en este tipo de análisis es la estructuración del problema, que se apoya principalmente en técnicas de clasificación que permite al analista especular sobre las soluciones potenciales del problema.

Podemos afirmar que el tipo de opciones de solución que se promueven dependen de la importancia del problema de que se trate. Así tenemos que, de mayor a menor grado de relevancia, existen: 1) problemas que tienen que ver con la naturaleza y objetivos de la organización gubernamental y cuya solución se da en los más altos niveles de la administración pública; 2) problemas que tienen que ver con la elaboración de programas y que involucran la definición de las prioridades y los grupos afectados, 3) problemas funcionales que se localizan dentro de los programas mismos y que

---

24. William N. Dunn, *Public Policy Analysis. An Introduction*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1981, p.35.

involucran asuntos de tipo presupuestario o de finanzas; y 4) problemas menores que tienen que ver con personal, prestaciones y que son la parte más operativa de los problemas.

Es importante formular clasificaciones por cuanto no existe una sola forma de hacer política y porque la política, como proceso, involucra siempre todo un conjunto de acciones, de los gobernantes y de los grupos interesados, en cambiantes, varias y singulares estructuras de poder, según la naturaleza de la cuestión en disputa y según el tipo de respuesta que se espera de la política previsible<sup>25</sup>.

Theodore Lowi desarrolló una clasificación de políticas, según la arena política en donde se desarrolla. Las características en cuanto a la relación entre las unidades, la estructura de poder, la estabilidad de la estructura, el lugar principal de la decisión y la forma de implementación resulta en tres clases o tipos de políticas: las distributivas, las regulativas y las redistributivas. A continuación se muestra un cuadro elaborado por este autor en donde se resume la tipología formulada.

---

25. Luis F. Aguilar V. *op.cit.*, p.32.

---

 ARENAS Y RELACIONES POLITICAS: UN RESUMEN
 

---

Arena	Unidad política primaria	Relación entre unidades	Estructura de poder	Estabilidad de la estructura	Lugar principal de la decisión	Implementación
Distribución	Individuos, empresa, corporación	Intereses no compartidos, no interferencia mutua, intercambio de favores y apoyos.	Elites no conflictivas, con grupos de apoyo	Estable	Comité del Congreso y/o agencia de gobierno	Instancia centralizada en una unidad administrativa con funciones precisas a cumplir
Regulación	Grupo	Coaliciones, intereses compartidos, negociaciones	Pluralista, multipolar, "teoría del balance"	Inestable	Congreso en su función clásica	Instancia descentralizada por "delegación" con control mixto
Redistribución	Asociación	"Asociaciones cúpula", afinidades ideológicas y de clase	Elites en conflicto	Estable	Ejecutivo y organizaciones cúpula	Instancia centralizada en las cúpulas directivas, con normas determinadas

Fuente: Theodore J. Lowi, "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política", en Luis Aguilar, *La hechura de las políticas*. México, Porrúa, 1992 (Antologías de Política Pública, 2), p.115.

Al hablar de análisis de políticas no nos referimos al concepto puro de acción racional<sup>26</sup>, ni a un análisis económico, cuantitativo preocupado sólo por la asignación eficiente de recursos públicos sino a un análisis que se da en la realidad, sí como un proceso racional y responsable pero, con límites de información, tiempo y recursos que necesariamente afectan la construcción de las opciones de política y con relaciones y características particulares según la materia de la política.

---

26. Determinación del objetivo, ordenamiento de preferencias, Indicación de opciones de acción para lograr el objetivo deseado, comparación de las opciones en términos de eficiencia técnica y económica, elección y puesta en práctica, evaluación de resultados y aprendizaje reiterativo.

El análisis puede ser visto como un instrumento de control de los gobernantes por sus características e intenciones de persuasión ya que los resultados y argumentos del análisis ayudan a sustentar más informada y rigurosamente la propia posición, así como a ofrecer evidencia contraria a los opositores y debilitar posiciones<sup>27</sup>.

La formulación de las opciones en una primera instancia se realiza de manera casi intuitiva, formulando las opciones que parecen más adecuadas a la realización del problema. No se necesita para ello de conocimientos detallados del problema que se va a tratar ni de estudios específicos.

Esta primera etapa trasciende a una más avanzada de estructuración del problema y de tipos de argumentos para la defensa de una determinada opción<sup>28</sup>. En ella se requiere de argumentos sólidos, basados en un detallado análisis de la situación existente que sirvan como medios eficientes de argumentación y de convencimiento.<sup>29</sup>

Por último quisiéramos hacer algunos comentarios acerca de las reglas convencionales que, para la realización de los estudios que deben hacer los investigadores, se han expuesto. Algunas de estas reglas convencionales propuestas son:

1. Que los investigadores responsables deben realizar un análisis imparcial, o "no tomar partido" en la formulación de las opciones. Los problemas deben ser analizados tomando en cuenta el interés público y no los intereses de un segmento de la sociedad.

---

27. Luis F. Aguilar V., *op.cit.*, p.54.

28. William N. Dunn, *op.cit.*, p. 40.

29. Esto se refiere al carácter artesanal del análisis de políticas descrito en Luis F. Aguilar V., *op.cit.*, pp.57-68.

2. Reconocer la irrelevancia de investigar opciones de política que no son factibles. No factibles en el sentido de que son, por ejemplo, muy costosas, o en contra de las practicas e instituciones de la sociedad, sin apoyo político o imposibles de llevar a cabo sin una transformación global de la sociedad.
3. Entender la concepción del problema que los gobernantes tienen, para satisfacer sus necesidades con el análisis.
4. Formular recomendaciones.

El problema de la primera es evidente, a menos que exista --como diría Lindblom-- "una armonía todavía no descubierta en el universo"<sup>30</sup> sabemos que existen conflictos no resueltos en cualquier política que se implemente, pues alguien siempre se ve afectado. Si se argumenta que éstos pueden ser resueltos mediante aprobación de la mayoría en una sociedad democrática, es inimaginable que cada política tenga que pasar un proceso de revisión democrática. Para resolver tal controversia, se tiene que entender que el problema radica no en conocer la respuesta correcta sino en decidir en un resultado defendible. No hay una respuesta correcta sino posiciones y voluntad de decisión sobre un determinado problema. Se puede argumentar que los analistas de política deben proponer las opciones que resultan en óptimos paretianos. Sin embargo, un óptimo paretiano no necesariamente implica la mejor política, porque deben considerarse otros costos que los económicos, las repercusiones políticas y sociales de beneficiar a un gran número aun a pesar del costo de unos cuantos. Además la aplicación de un política óptima en términos de Pareto implica conocimientos con los que muchas veces no se cuentan ya que las repercusiones de la política van más allá de lo aparente.

---

30. Charles Lindblom, *Democracy and Market System*. Oslo, Norwegian University Press, 1988, p.309.

La segunda regla de no proponer alternativas de política que no sean factibles muchas veces significa que no se propondrán opciones de política que vayan en contra de las instituciones establecidas en una sociedad. Pero los costos de llevar a cabo un cambio institucional medido en términos relativos a los beneficios tiene que ser considerado. Esto quiere decir que si se deberá tomar en cuenta que algunos problemas requieren cambios institucionales fundamentales, aun cuando estos sean graduales.

En tercer lugar, los decisores, los líderes o los políticos no son los únicos que necesitan de la investigación y de explicaciones sobre las consecuencias de las políticas. La opinión pública y el grueso de la población necesita también de una difusión del conocimiento. Por una parte, "porque las decisiones colectivas, por lo menos en las democracias, requieren ser explicadas, transmitidas, argumentadas, persuasivas...[porque es necesario] construir los argumentos y obtener evidencias que despierten el consenso o derroten la oposición"<sup>31</sup>. Por otro lado, por la generación de información sobre las percepciones de los ciudadanos y sobre la respuesta que se puede esperar de un determinado curso de acción.

La cuarta regla convencional enunciada es que los analistas deben culminar sus estudios con una serie de proposiciones de política. Aquí podemos apuntar que, dada la refutación al primer principio, las opciones de política que se formulen no son ajenas a una determinada posición ideológica o política y a una preconcepción que se tiene de la solución del problema. Lindblom afirma que el análisis debe ayudar a precisar la alternativa porque éste no la crea; "...debe avocarse más bien a proveer de la información necesaria para que los políticos puedan formular la decisión ya que el

---

31. Luis F. Aguilar V., *op.cit.*, p.27

resultado, hasta cierto punto, no puede ser analizado formalmente"<sup>32</sup>. Sin embargo, con esta afirmación el autor ignora que la separación entre los que formulan el análisis y los que toman la decisión puede y en la mayoría de los casos es tan tenue que no se puede realizar una diferenciación clara. "Que los tecnócratas hagan el análisis pero que los políticos decidan" es un reclamo fútil, porque los tecnócratas son también políticos electos o asignados que toman decisiones y por lo tanto generan opciones y alternativas con el análisis que realizan. La difusa línea de división entre administradores y políticos, entre decisores y analistas, resulta a veces demasiado simplona para comprender un proceso mucho más complejo que "es producto de la discusión y persuasión recíproca de muchos actores políticos y gubernamentales, participantes en su formulación, aceptación y puesta en práctica"<sup>33</sup>.

Este trabajo se centrará en el análisis de política que culminó con los recientes cambios legales en materia agraria en nuestro país y que, en términos de North, podría ser visto como una innovación institucional que reformula la fijación, regulación y la estructura misma de los derechos de propiedad sobre la tierra.

---

32. Charles E. Lindblom, *Democracy and...*, p.322.

33. Luis F. Aguilar V., *op.cit.*, p.28

**SEGUNDA PARTE**  
**SITUACION ECONOMICA DEL CAMPO EN**  
**MEXICO**

*\*Para entender cabalmente, los problemas de la agricultura deben ser vistos bajo la perspectiva de su propia historia y, en el caso de México, esa historia en décadas recientes da motivo no para pena sino para orgullo<sup>34</sup>.*

***Auge y crisis de la agricultura mexicana***

En México, como en muchos países en desarrollo, el sector agropecuario ha tenido un papel importante en la economía. Las altas tasas de crecimiento en México, durante las décadas de los años cuarenta a sesenta, fueron, en gran medida, atribuibles al crecimiento de este sector.

**CUADRO 1**  
**PARTICIPACION DEL SECTOR AGROPECUARIO Y FORESTAL**  
**EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO**

AÑO	%	AÑO	%
1940	19.3	1983	8.4
1950	19.0	1984	8.4
1960	15.7	1985	8.4
1970	11.5	1986	8.5
1975	9.5	1987	8.5
1980	8.2	1988	8.0
1981	8.0	1989	7.7
1982	7.9	1990	

Fuente: Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras 1990*. México, Nafin, 1990.

34. Paul Lamartine Yates, *Mexico's Agricultural Dilemma*. Tucson, The University of Arizona Press, 1981, p. 2.

Durante un período de 25 años, la producción agrícola creció a una tasa muy alta, promedio de 6 por ciento anual.

**CUADRO 2**  
**CRECIMIENTO PORCENTUAL DE**  
**LA PRODUCCION AGRICOLA**  
**1940-1965**

PERIODO	%
1940-45	2.2
1946-50	8.5
1940-1950	5.0
1950-55	9.1
1956-60	3.6
1950-1960	5.8
1961-65	7.2
1940-65	6.0

Fuente: Para los años de 1940 a 1960, Nacional Financiera, Subgerencia de Investigaciones Económicas, *50 años de Revolución Mexicana en Cifras*. México, Cultura, 1963, p. 52 y Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras 1970*. México, Nafin, 1972, para los años de 1960 a 1965.

Las exportaciones agropecuarias, durante el período de la década de los años cincuenta a sesenta e incluyendo la primera mitad de los setenta fueron de gran importancia para el país con una participación de más del 40 por ciento del total. Durante ese período México fue uno de los pocos países en América Latina que logró la autosuficiencia en granos básicos.

**CUADRO 3**  
**PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES**  
**AGROPECUARIOS EN EL TOTAL NACIONAL**

AÑO	%	AÑO	%
1951-55	41.0	1986	13.6
1956-60	41.0	1987	8.6
1961-65	45.0	1988	8.1
1966-70	47.0	1989	7.7
1971-75	45.0	1990	8.0
1976-80	28.4		
1981-85	6.2		

Fuente: Banco de México

Este período (1940-65) se caracterizó por la incorporación de tierras a la producción agropecuaria, nuevos proyectos de irrigación, cultivo de nuevas variedades a gran escala y aumentos importantes en los rendimientos por hectárea. El acelerado crecimiento en el sector se debió al estímulo de la demanda interna, causado por el aumento demográfico, y a la elevación de la demanda externa durante los años de la Segunda Guerra. De la primera resultó el crecimiento en la producción de maíz y frijol y de la segunda, el aumento en producción y exportación de algodón, jitomate, azúcar, café y otros productos básicos.<sup>35</sup>

Las altas tasas de crecimiento en ese período fueron el resultado --entre otras cosas-- de la considerable inversión pública y privada para la expansión de las

35. *Ibid.*, p. 5.

**CUADRO 4**  
**SUPERFICIE COSECHADA**  
**DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGRICOLAS**  
**(MILES DE HECTAREAS)**

AÑO		AÑO	
1930	5,206	1975	14,132
1940	5,825	1980	14,380
1950	8,736	1985	15,606
1960	11,494	1990	14,474
1970	14,334		

Fuente: Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras 1990...op.cit.*

posibilidades de producción. Se estima que la inversión pública, en proyectos de irrigación y los programas de reforma agraria para la dotación de tierras, resultaron en un aumento de 54 por ciento en el área cultivable durante el período 1940-1960.<sup>36</sup>

Para principios de la década de los años cincuenta "el sector agrícola del país se había convertido ya en el más ampliamente mecanizado de toda América Latina"<sup>37</sup>. Esto fue consecuencia de un persistente apoyo oficial a la mecanización en la década de los años cuarenta a cincuenta. Este apoyo se dio en la administración de Manuel Avila Camacho y Miguel Alemán, mediante una intervención activa para el impulso a las importaciones de maquinaria. Así, para 1950, "el gasto nacional total en maquinaria importada y aperos había superado los 600 millones de pesos, casi seis veces el valor estimado de toda la maquinaria y herramientas que había en el país en 1940"<sup>38</sup>.

36. Nicole Susan Ballenger, *Agricultural Policy Analysis for Mexico: Sectorial and Macro Impacts*. Tesis Doctoral, Davis, Ca., University of California Press, 1984, p.16.

37. Cynthia Hewitt de Alcántara, *La modernización de la agricultura mexicana 1940-1970*. México, Siglo XXI, 1978, p.71.

38. *Ibid.*, p. 72.

México aumentó el consumo de fertilizantes; su tasa de crecimiento fue una de las mayores en el mundo entre 1950 y 1978 (3,205 por ciento)<sup>39</sup>. En 1950, el consumo nacional de nitrógeno, fósforo y potasio para la agricultura fue de 11,700 toneladas, para 1960, 168,700 toneladas y para 1970, 544,400 toneladas<sup>40</sup>. Durante ese período la empresa estatal Guanomex, S.A. (creada por decreto presidencial en 1943 y la que más tarde sería Fertimex, S.A.) jugó un papel importante en la producción de fertilizantes.

El uso y distribución de semillas, entre 1940 y 1965, aumentó alrededor de 4 veces<sup>41</sup>. México se convirtió en exportador de sus variedades desarrolladas debido a la investigación que se realizó en ese período. Se crearon entonces diversos organismos encargados de la investigación, multiplicación y reproducción de variedades genéticas con excelentes resultados. En 1961 se crea la empresa estatal PRONASE encargada de la producción y comercialización de semillas para siembra.

Desde el principio de la década de los años cuarenta, un gran número de organismos gubernamentales fueron creados con el propósito de canalizar créditos a las actividades del sector. Así, se estableció la Unión Nacional de Productores de Azúcar, el Banco Nacional de Comercio Exterior (para los productos destinados a la exportación) y la Aseguradora Nacional Agrícola, entre otras. Los dos bancos gubernamentales para la actividad agropecuaria eran, hasta antes de su fusión en 1975,

---

39. Paul Lamartine Yates, *op.cit.*, p.124.

40. Cynthia Hewitt de Alcántara, *op. cit.*, p.83.

41. *Ibid.*, p. 57.

el Banco Nacional de Crédito Agrícola (*BNCA*), creado en 1926 y el Banco Nacional de Crédito Ejidal (*BNCE*), creado en 1935. Este último aumentó sus créditos otorgados en 300 por ciento de 1940 a 1965.<sup>42</sup>

La inversión pública realizada en obras de infraestructura hidráulica, durante esos años, resultó ser decisiva para el aumento notable de la producción. Para fines de 1970, México contaba con obras de riego en el 20 por ciento de su superficie cultivable. Esta superficie producía entonces el 45 por ciento de la producción nacional.<sup>43</sup> Los motivos del gobierno para emprender tal cruzada probablemente fueron: el aumento de la demanda interna por alimentos (debido al aumento demográfico y a la urbanización creciente); el aumento de demanda del exterior y de los precios internacionales de los productos básicos debido al estallido de la Segunda Guerra Mundial; la creciente industrialización del país que requería de mayores importaciones de maquinaria e insumos y que debían ser financiadas con exportaciones, principalmente del sector minero y agrícola. Todas estas fueron razones suficientes para que los proyectos de irrigación --que aumentaron la producción nacional--se convirtieran en prioridad de la política de inversión pública del país.

En la década de los años setenta, --hasta antes del "boom" petrolero-- la tasa de crecimiento de la economía mexicana disminuyó, como consecuencia del agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones del período del desarrollo estabilizador. El sector agropecuario no fue la excepción y, desde mediados de la década de los años sesenta, empezó a sufrir un estancamiento; para principios de la década de los años ochenta y hasta la fecha, presenta una aguda crisis económica. Los principales indicadores muestran un serio deterioro en la última década. El producto interno bruto,

---

42. *Ibid.*, p. 64.

43. Paul Lamartine Yates, *op. cit.*, p.68.

el ingreso per capita, la balanza comercial y la tecnología presentan importantes rezagos. A continuación se presentan algunos de los datos más relevantes que muestran esta crisis.

El producto interno bruto de la economía mexicana ha repuntado desde la caída abrupta del 3.75 por ciento en 1986 y se tiene desde 1987 un crecimiento positivo y en ascenso. Sin embargo, el sector primario no ha ido a la par de este crecimiento y muestra un claro estancamiento. El crecimiento real del producto en el sector pasó de un promedio de 4 por ciento a mediados de la década de los años sesenta a 3 por ciento durante los setenta y a un evidente declive en la década de los años ochenta. Inclusive para 1988 y 1989 se tiene un descenso notable.

CUADRO 5  
PRODUCTO INTERNO BRUTO  
SECTOR AGROPECUARIO  
(CRECIMIENTO ANUAL)

AÑO	%	AÑO	%
1961-65	3.7	1982	-0.8
1966-70	2.1	1983	3.1
1971-75	2.9	1984	2.1
1976	0.8	1985	3.8
1977	7.4	1986	-2.7
1978	6.0	1987	1.3
1979	-2.5	1988	-4.0
1970-79	3.0	1989	-2.0
1980	6.9	1990	3.4
1981	5.9	1991*	0.5

Fuente: Nacional Financiera, *Ibid.*  
\* Informe anual. México, Banco de México, 1991.

El porcentaje de la población rural respecto al total nacional se ha invertido en la década de los años noventa en relación a la estructura que se tenía a principios de siglo. Hoy el 27.5 por ciento de la población nacional vive en áreas rurales, mientras que en 1900 era el 71.7 por ciento<sup>44</sup>. Cabe destacar que, aun con este descenso, la aún alta tasa de crecimiento poblacional hace que --en comparación con países desarrollados-- gran número de personas viva y dependa del sector agropecuario. Los datos sobre rendimientos y productividad del sector, en los últimos años, muestran un gran problema en México: para 1989, el 27.6 del personal con ocupación remunerada del país (la que se dedica a actividades del sector agropecuario) recibió un salario medio anual per capita 80 por ciento por debajo del promedio nacional<sup>45</sup>.

Nuestro país cuenta con 12 por ciento de su territorio, --23 millones de hectáreas-- con vocación para la agricultura. Sin embargo, tenemos que la superficie cosechada de los principales productos agrícolas<sup>46</sup> ha disminuido de 16.5 millones de hectáreas en 1981 a 13.9 millones en 1989. Probablemente hubo cambios de uso que reflejan la disminución en el rubro de principales productos agrícolas, pero no podemos descartar la posibilidad de que grandes extensiones no hayan sido cosechadas debido a problemas de erosión, falta de recursos crediticios y tecnología, entre otros.

La balanza comercial agropecuaria se ha deteriorado drásticamente. En general, a partir del último lustro de la década de los años sesenta el sector disminuyó su participación proporcional en la generación de divisas para la economía nacional.

---

44. Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras 1990*. México, Nafin, 1990.

45. *Ibid.*

46. El rubro de principales productos agrícolas incluye: maíz, algodón, trigo, caña de azúcar, café, frijol, naranja, alfalfa, jitomate, sorgo, plátano, arroz, copra, ajonjolí, chile, henequén, aguacate, cebada y cártamo.

**CUADRO 6**  
**SALDO DE LA BALANZA COMERCIAL**  
**AGROPECUARIA**  
**PROMEDIO ANUALES**  
**(MILES DE DOLARES)**

PERIODO	
1965-70	490,833
1971-76	477,667
1977-82	167,353
1983-88	100,011
1986	873,174
1987	651,722
1988	(101,181)
1989	(288,449)

Fuente: Antonio Yúnez Naude, *El comercio exterior agropecuario durante el auge y la crisis*. México, Fondo de Cultura Económica, 1992 (Lecturas del Trimestre Económico, 3), con datos del Banco de México.

Cabe mencionar que la estructura de los bienes exportados cambió notablemente del período de la administración de Gustavo Díaz Ordáz en adelante. Hasta 1970, el frijol, maíz y trigo representaron el 12 por ciento del valor de las exportaciones agropecuarias. A partir de entonces se inició un proceso de importaciones crecientes de esos productos y de otros destinados a la fabricación de alimentos balanceados como el sorgo y la soya.

Las exportaciones, aun cuando se mantuvieron diversificadas, variaron en su composición. Las ventas de café, frutas y hortalizas aumentaron su participación, mientras que el algodón y el resto de los cultivos tradicionales de exportación perdieron importancia de 1965 a 1988. Los estudios realizados al respecto del comercio exterior del sector indican que esto se debió a una demanda interna en aumento, una estructura

agraria particular y a una intervención directa del gobierno en el comercio que resultó en un proceso de transformación, con una oferta estancada, orientada a la producción de alimentos balanceados o de bienes hortofrutícolas y pecuarios en detrimento de los granos básicos<sup>47</sup>.

La inversión extranjera directa en el sector agropecuario no ha tenido un peso significativo comparada con la industria, lo que es más, en la década de los años ochenta sufrió una notable disminución. Lo que significa expectativas no favorables en la capacidad productiva del sector y falta de esquemas propicios para este tipo de inversión en México.

---

**CUADRO 7**

INVERSION EXTRANJERA DIRECTA  
SECTOR AGROPECUARIO Y PESQUERO  
(MILLONES DE DOLARES)

---

AÑO		AÑO	
1975	8.0	1983	5.0
1976	7.4	1984	5.8
1977	8.5	1985	6.2
1978	7.8	1986	6.4
1979	7.5	1987	21.6
1980	8.4	1988	9.6
1981	4.7	1989*	28.4
1982	4.8		

---

\* preliminar  
Fuente: Nacional Financiera, *Ibid.*

---

47. Antonio Yúnez Naude, *El comercio exterior agropecuario durante el auge y la crisis*. México, Fondo de Cultura Económica, 1992 (Lecturas del Trimestre Económico, 3), p.4.

La participación del crédito agropecuario en el total canalizado a la economía ha disminuido notablemente. El monto de crédito real otorgado por la banca de desarrollo ha sido cada vez menor y la cartera vencida en relación al crédito otorgado se ha más que duplicado de 1982 a 1991, lo que refleja el grave problema productivo y de financiamiento principalmente de los ejidatarios.

Para una adecuada comprensión y descripción de los problemas que aquejan a la agricultura mexicana es indispensable mencionar la heterogeneidad que existe. Esto es importante porque --debido a las diferencias-- las políticas no afecta por igual a sus diferentes componentes. Se han formulado hasta ahora distintas categorizaciones de la agricultura en México, entre las que se encuentran: la ejidal y la privada, la empresarial y la campesina, la de riego y la de temporal. Estas no son excluyentes y muestran una sencilla pero necesaria simplificación para el análisis, de un sector pobre, atrasado y principalmente dedicado al autoconsumo y otro rico, moderno y empresarial. Estas no son formas sucesivas de desarrollo económico porque cada una sigue su propia racionalidad económica y dinámica diferente. Más bien son desarrollos contemporáneos que se ajustan y modifican mutuamente.

El sector ejidal y de comunidades nace con sus características actuales después de la Revolución Mexicana como respuesta a la demanda social ante las grandes concentraciones de tierra que se dieron ya a mediados del siglo XIX y que se acentuaron con el Porfiriato. Actualmente, las cifras oficiales del reparto agrario muestran que existen 28,058 ejidos y comunidades que ocupan el 48.6 por ciento del territorio nacional. Del total de esta área (95.1 millones de has.) sólo 20.3 millones de has. son aptas para la agricultura; el 16.4 por ciento se encuentra en zonas de riego. El promedio de hectáreas de riego por ejidatario es de 1.09 y 7.6, de temporal. La producción se

**CUADRO 8**  
CREDITO Y CARTERA VENCIDA  
PARTICIPACION PORCENTUAL

AÑO	CREDITO AGRICOLA (% DEL TOTAL NACIONAL)	BANCA COMERCIAL	BANCA DE DESARROLLO	CARTERA VENCIDA BANCA COMERCIAL	CARTERA VENCIDA BANCA DE DESARROLLO
1969	14.57	43.75	56.25		
1970	13.85	44.44	55.56		
1971	13.64	38.10	61.90		
1972	13.79	37.50	62.50		
1973	13.47	38.46	61.54		
1974	14.66	35.29	64.71		
1975	13.48	39.47	60.53		
1976	11.48	40.00	60.00		
1977	12.01	37.50	62.50		
1978	13.02	42.35	57.65		
1979	11.55	47.75	52.25		
1980	13.53	41.17	58.83		
1981	10.84	49.94	50.06		
1982	6.26	47.07	52.93	6.06	11.45
1983	6.012	46.09	53.91	6.10	10.43
1984	7.25	51.21	48.79	2.92	10.74
1985	6.28	48.89	51.11	5.65	9.11
1986	3.99	43.45	56.55	7.22	8.95
1987	3.19	51.26	48.74	3.91	8.50
1988	5.97	49.50	50.50	2.10	7.50
1989	7.50	58.22	41.78	2.56	21.15
1990	8.59	62.03	37.97	3.63	28.37
1991	7.37	74.02	25.98	5.51	20.91

Fuente: Banco de México

concentra en maíz, trigo, sorgo y frijol. El área promedio de los ejidos es de 31 has. por ejidatario y 8.3 has. de superficie de la parcela ejidal. El total de ejidos parcelados

representa el 26.7 por ciento del total de la superficie ejidal. El 49 por ciento de las parcelas ejidales son menores de 5 has y el 87.5 por ciento de los ejidatarios cuentan con parcela individual.<sup>48</sup>

La pequeña propiedad, al igual que el ejido y las comunidades, encuentra en muchos casos problemas de minifundismo, escasa tecnología, cultivos no rentables, difícil comercialización, etc. Por ello, el análisis basado en la distinción sector ejidal-pequeña propiedad no es exacto para distinguir a un sector moderno y otro atrasado porque influyen factores tales como ubicación geográfica, calidad de la tierra, canales de comercialización, formas de organización viables y económicamente eficientes, tecnología, infraestructura y otros que pueden estar presentes cualquiera que sea el tipo de tenencia.

Lo que nos interesa resaltar aquí es que existe, independientemente al tipo de tenencia, un sector dedicado a la actividad empresarial con producción comercial y otro atrasado y dedicado al autoconsumo, con cultivos tradicionales y que responden de manera diferente a los estímulos económicos de los programas gubernamentales.

La descripción de la crisis del sector agropecuario, después de revisar el asombroso ascenso que tuvo desde 1940 a 1965 nos lleva a preguntarnos, primero, cuáles fueron las causas de la crisis y, segundo, qué medidas se han formulado destinadas a solucionar el deterioro.

La posibilidad para detectar los elementos responsables del cambio en un sector tan complejo y con tan variadas diferencias regionales y sociales se encontró seriamente afectado por la falta de información y estadísticas sobre el comportamiento de los indicadores más importantes. Durante algún tiempo, políticos y funcionarios públicos

---

48. Encuesta Nacional Agropecuaria Ejidal. México, INEGI, 1990.

declaraban que la causa de la crisis eran los desastres naturales y condiciones climatológicas adversas. Sin embargo, no existió en México ningún desastre climatológico importante y generalizado durante el período entre 1969 y 1980.<sup>49</sup>

Para 1976 existían datos para suponer que el sector agropecuario enfrentaba serias limitaciones físicas, técnicas, económicas y sociales que harían difícil la continuación del crecimiento que hasta entonces se había logrado; que se requería, en consecuencia, un replanteamiento del papel de la agricultura en la economía nacional y de nuevas políticas que debían adoptarse.

A finales de la década de los años sesenta se dio una proliferación de estudios y publicaciones acerca de la crisis en la agricultura y de la problemática agraria. El enfoque o propuesta de estrategia se encontraba dividido en distintas corrientes teóricas. Esquemáticamente pueden identificarse dos grandes corrientes en el análisis de la cuestión agraria que, "con cierta liberalidad en los términos, podemos denominar la corriente estructuralista y la corriente históricoestructural o del materialismo histórico"<sup>50</sup>. Para la primera, el análisis de la cuestión agraria gira en torno a los factores de tamaño y tipo de tenencia. En la segunda, el eje analítico se centra, de manera particular, en el concepto de relaciones sociales de producción.

### ***La corriente estructuralista***

A esta corriente se le identifica como el continuismo crítico de los planteamientos agrarios de la Revolución Mexicana, desde el punto de vista del enfoque del problema, así como por las estrategias implícitas o explícitas que se propone. Es continuista "en el sentido de no cuestionar las premisas básicas del modelo general de reproducción

---

49. Paul Lamartine Yates, *op. cit.*, p.16.

50. Alejandro Schejtman, "El agro mexicano y sus intérpretes", *Nexos*, 1981, núm. 39, p.38.

de lo que se ha dado en llamar el Estado de la Revolución; y crítica en el sentido de que destaca las insuficiencias, inequidades e ineficiencias que caracterizan a la estructura agraria vigente"<sup>51</sup>.

El marco conceptual y los planteamientos de estrategia de los estructuralistas estuvieron estrechamente vinculados a las formulaciones de la CEPAL de la década de los años sesenta<sup>52</sup>. En lo que toca a la relación de la agricultura con el desarrollo se considera como estructura agraria deseable aquella capaz de satisfacer las demandas del desarrollo urbanoindustrial en términos de generación de bienes salarios a precios estables, generación neta de divisas y formación de mercado interno para bienes industriales. Por su parte, la estructura agraria se percibe como la existencia de un sector tradicional y atrasado y de uno moderno y dinámico al que se incorpora la división entre el sector ejidal y el privado. Los autores de esta corriente hacen análisis sobre las relaciones entre tamaño y eficiencia productiva abordado en términos fundamentalmente neoclásicos <sup>53</sup>.

Dentro de esta corriente existen diferencias en planteamientos sobre la política agraria, y es posible distinguir dos vertientes: los productivistas y los agraristas. Los productivistas son partidarios de fortalecer las formas de explotación que absorben y benefician la generación de empleos y de dar garantías a la propiedad privada, bajo el supuesto de que ambas cosas logran incrementos en la productividad. Los agraristas

---

51. *Ibid.*, p.38.

52. La gran mayoría de los autores de esta corriente ha estado ligada al Centro de Investigaciones Agrarias.

53. Ver el trabajo de Solomon Eckstein, *El ejido colectivo en México*. México, Fondo de Cultura Económica, 1978 (2a reimpr), en el que se analiza la eficiencia productiva del ejido colectivo *versus* otras formas de producción y tenencia.

están a favor de la existencia de un cierto margen de tierra susceptible de ser repartida y de las formas de explotación colectiva en los ejidos como formas superiores a la individual.<sup>54</sup>

Las dos vertientes tienen diferencias de grado y no en el enfoque principal del problema. Así, podemos decir que, en general, las principales aportaciones de esta corriente en esos años fueron: a) contribuir a dar expresión cuantitativa a una óptica de la estructura de tenencia de la tierra más desagregada que la disponible hasta entonces y que serviría de base a estudios posteriores; b) ofrecer en sus definiciones una tipología de productores rurales en la que el uso o no de la mano de obra extrafamiliar constituye un elemento de diferenciación sustantiva; 3) desmitificar la supuesta ineficiencia de las explotaciones de tipo campesino, al mostrar que, en igualdad de circunstancias, no puede afirmarse nada muy concluyente sobre posibles diferencias en la eficiencia en el uso de factores entre las formas de propiedad privada y ejidal.<sup>55</sup>

La situación de desaceleramiento en la tasa de crecimiento del producto agrícola fue interpretada, por esta corriente, como la consecuencia de limitaciones en la demanda interna y externa de los productos tradicionales y no en incapacidades del aparato productivo para incrementar la oferta agrícola.

La explicación se dio de la siguiente forma "en lo interno, la desigualdad en la distribución del ingreso generó demanda efectiva insuficiente y bajas elasticidades

---

54. Las diferencias entre los productivistas, entre los que se encuentran R. Fernández y Fernández y Edmundo Flores y los agraristas, como Sergio Reyes Osorio, se hicieron patentes a fines de la década de los años sesenta en foros y reuniones en donde se buscaban opciones de política para superar la crisis.

55. Alejandro Schejtman, *art. cit.*, p.41.

ingreso que determinaron un lento ritmo de absorción de los aumentos en la producción. En lo externo, la disminución en la demanda y una oferta no diversificada de productos y mercados causaron la contracción de las exportaciones"<sup>56</sup>.

Las soluciones posibles --de acuerdo a estos autores-- debían encuadrarse dentro de la estructura económica y social del país para lograr una disminución relativa de precios al nivel de los consumidores finales. Así, esto se veía como una forma indirecta de mejorar los ingresos de la población y aumentar su consumo. Para que esto fuera posible se proponía una reducción en los márgenes de mercado mediante una intervención directa del gobierno en los canales de comercialización, la eliminación del intermediarismo y la operación de los sistemas de acopio, conservación y distribución con mayor eficiencia.

Se hablaba entonces de la creación de una institución pública que agrupara los esfuerzos y recursos que a los diferentes programas se dedicaban y encuadrarlos así en verdaderos planes de desarrollo regional, conectarlos con el crédito de capacitación y de esta manera darle un real sentido y jerarquización a la aplicación de recursos y esfuerzos<sup>57</sup>.

### ***La corriente históricoestructural***

La corriente históricoestructural a diferencia de la anterior, tuvo vertientes bien identificadas; estas fueron: la marxista<sup>58</sup>, la campesinista<sup>59</sup> y la tercerista o ecléctica. Los rasgos comunes que sirven de fundamento a su inclusión dentro de una misma

---

56. Sergio Reyes Osorio, *et al.*, *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México. Estudio sobre las relaciones entre la tenencia y uso de la tierra y el desarrollo agrícola de México*. México, Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 949.

57. Sergio Reyes Osorio, *et al.*, *op. cit.*, p.1002.

58. Representada principalmente por M. Gutelman, Roger Bartra, Luisa Paré, L. Gómez Oliver y Gustavo Gordillo.

59. Representada principalmente por Arturo Warman.

corriente son: la utilización de categorías conceptuales que se derivan del materialismo histórico, críticas a la interpretación dualista, incorporación a sus estudios de la teoría de la dependencia y análisis de la heterogeneidad agraria a partir de las formas de organización social de producción y de la lógica del manejo de recursos que caracteriza a las diversas unidades que componen el conjunto<sup>60</sup>.

La vertiente marxista incluye aquellos autores que derivan sus categorías conceptuales de un modo directo de los escritos de Marx y los autores clásicos marxistas en lo que se refiere a la estructura agraria y las formas de penetración del capitalismo en la agricultura. Los autores de esta corriente --en general-- aceptan lo lejos que se encuentra la agricultura mexicana de ser enteramente capitalista e intentan el análisis de la estructura agraria como estructura de clases. Se formulan así, divisiones de sectores de acuerdo al tipo de tenencia, valor de la producción y tipos de tierra. Roger Bartra establece una tipología de sectores de la siguiente manera: el capitalista desarrollado, el mercantil simple y el de campesinos pauperizados o semiproletarizados<sup>61</sup>. Los autores de esta vertiente admiten el potencial revolucionario de los trabajadores del campo "en la medida en que estos comiencen a asumir su verdadera naturaleza y adopten reivindicaciones y formas de organización y lucha de carácter proletario" o bien "cuando se vean objetivamente forzados a desarrollar una lucha cuyo centro sea la defensa y reconquista de su condición campesina"<sup>62</sup>.

La vertiente de los campesinistas se caracteriza por incorporar algunas categorías del marxismo con otras derivadas del llamado materialismo culturalecologista<sup>63</sup>. Lo

---

60. Alejandro Schejtman, *lock cit.*

61. Ver Roger Bartra, *Estructura agraria y clases sociales en México*. México, Era, 1982 (6a edición).

62. Alejandro Schejtman, *art. cit.*, p.45.

63. *Ibid.*, p.46.

particular es la caracterización explícita del campesinado como un sector específico con relaciones de producción notablemente desventajosas frente a un sector capitalista ampliamente beneficiado por las políticas gubernamentales<sup>64</sup>. La solución que propone esta vertiente es lograr aumentos en la producción campesina mediante una corrección en la estructura de precios, una radical transformación de los mecanismos de comercialización, formas nuevas de financiamiento de insumos y la recuperación de las tierras para una agricultura intensiva en mano de obra. Todo ello implicaba "que la inversión pública se canalizara hacia este grupo... y la política agraria se dedicara a reparar la mala distribución derivada del pasado"<sup>65</sup>.

Para la corriente ideológica historicoestructural la vía de solución se perdió debido a que el gobierno fracasó en poner en práctica organismos e instituciones para sentar las bases necesarias para el incremento de la producción del sector. El esfuerzo del gobierno --según estos autores-- fue débil y errático y si no demagógico. Por ello se afirmaba que la solución "no estaba en el terreno de la racionalidad técnica sino en el del confrontación política" y que "mantener el estado de cosas no implicaba sostener la estabilidad sino un equilibrio precario que podía alterarse con violencia y sin aviso"<sup>66</sup>

Veinte años después y con mayor información sobre el comportamiento del sector podemos señalar las principales causas del auge y la crisis de la siguiente manera.

La expansión de la producción --como ya se mencionó-- se dio gracias al aumento de la superficie cosechada, a los elevados rendimientos logrados, a los recursos públicos canalizados al sector (en investigación y proyectos de irrigación principalmente) y a la formación de empresas estatales dedicadas a diversas

---

64. Arturo Warman, "Desarrollo capitalista o campesino en el campo mexicano". México, El Colegio de México, 1979 (Coloquio sobre economía mexicana), p.13.

65. *Ibid.*, p.17.

66. *Ibid.*, p.18.

actividades. Después de la década de los años sesenta, la imposibilidad geográfica para incorporar nuevas tierras a la producción agropecuaria, la cada vez más evidente incapacidad presupuestaria del gobierno y la creciente ineficiencia de las empresas y organismos públicos son algunos elementos que explican el abrupto descenso en la tasa de crecimiento.

Asimismo, el estímulo económico por el lado de los precios se debilitó, es decir que los precios de los productos del sector en términos reales se volvieron cada vez más desfavorables al agricultor. La tendencia en la reducción de costos de producción llegó a su fin "en parte por que las mayores conquistas en la tecnificación ya se habían logrado, en parte por el surgimiento de dificultades técnicas en la administración de los distritos de riego, en parte por las demoras en la construcción de obras hidráulicas y en parte por el aumento en los precios de diversos insumos, como fertilizantes, pesticidas, maquinaria, etc."<sup>67</sup>

Además se dieron cambios desfavorables en la calidad de la tierra sujeta a dotación. Ya para 1965, la oferta de la tierra de buena calidad había disminuido drásticamente. Un factor muy importante fue que la inversión privada cambió su estructura, de los cultivos tradicionales a otro tipo de actividades más rentable como la ganadería, granos de consumo animal y productos hortofrutícolas. Así, la producción de los granos básicos disminuyó. Esto fue consecuencia, primer lugar, de la situación de los precios relativos, en segundo, por los ataques verbales y reales por parte de organizaciones campesinas que amenazaban con invadir tierras<sup>68</sup>. Esto último impidió

---

67. Paul Lamartine Yates, *op.cit.*, p.18.

68. Manuel de Unánue R., *El campo mexicano. Tramas de una leyenda*. México, CIAC, 1991, tiene una descripción detallada de lo sucedido a este respecto en los estados de Puebla, Tlaxcala y Sonora.

**CUADRO 9**  
**INDICE DE PRECIOS DEFLACTADO**  
**DE LOS PRODUCTOS AGRICOLAS**  
**1950-1980**

AÑO		AÑO	
1950	100.0	1972	71.7
1960	83.9	1973	80.6
1965	87.3	1974	81.4
1966	82.2	1975	82.2
1967	81.0	1976	83.9
1968	80.3	1977	76.1
1969	75.2	1978	80.3
1970	74.5	1979	72.7
1971	72.7	1980	74.3

Fuente: P. Lamartine Yates, *Mexico's Agricultural Dilemma*. Tucson, The University of Arizona Press, 1981, p.214

--en muchos casos-- que se realizaran las inversiones en infraestructura necesarias, sobre todo en los años recientes, para hacer mejoras en la producción, pues se dio un "clima" de inseguridad en la tenencia. Esta situación se convirtió en un efecto adverso que se agravó con el tiempo.

A finales de la década de los años setenta, el gobierno, forzado a actuar, emprendió una serie de políticas y programas con respecto a precios, crédito, extensionismo, infraestructura e insumos, entre otros.

Dos medidas de política agrícola pueden ser consideradas como las más importantes durante el sexenio de José López Portillo, estas fueron: el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la Ley de Fomento Agropecuario (LFA).

El SAM inició a mediados de 1980 con el propósito tanto de aumentar la producción de la agricultura temporalera y lograr nuevamente la autosuficiencia alimentaria<sup>69</sup>, así como elevar la situación nutricional de la población. El paquete de medidas que se incluyeron dentro de este programa fueron muy amplias e involucraron, por lo tanto, a un gran número de organismos gubernamentales. Los programas involucrados destacaron los subsidios en la venta de fertilizantes y semillas y en el crédito, la ampliación y cobertura del seguro agrícola y el apoyo al uso de maquinaria y bienes de capital. La característica del SAM fue su énfasis en políticas de precios de garantía.

El planteamiento estratégico del SAM subrayó la necesidad de reorientar la política agrícola para alcanzar el aprovechamiento del potencial de los campesinos en tierras de temporal. Se propuso articular racionalmente los sistemas de producción y comercialización, promover agroindustrias integradas con autodeterminación, incentivar el uso de nuevas tecnologías y mejorar el nivel nutricional de la población. Todo esto llevaría --de acuerdo al programa-- a una alianza entre el Estado y los campesinos al compartir los riesgos de la producción de alimentos básicos<sup>70</sup>.

Este programa la filosofía intervencionista, ya que muestra la voluntad interventora del gobierno en la conducción y regulación del desarrollo agropecuario del país. El programa fue abandonado en 1983 debido a la crisis. Sus resultados han sido muy controvertidos, pues se logró aumentar la producción de granos para consumo interno pero tanto la meta de autosuficiencia anunciada en 1982 así como los resultados de los incentivos adoptados han sido severamente cuestionados. En primer lugar, porque no se sabe hasta qué punto el aumento en producción fue resultado del estímulo de

---

69. Las metas fueron: maíz y frijol para 1982 y trigo, soya, ajonjolí y sorgo para 1985.

70. Centro de Estudios de Planeación Agropecuaria, *El desarrollo agropecuario de México. Pasado y perspectivas. Informe 1982*. México, SARH-CEPAL, 1982 (Proyecto de cooperación), p.43.

precios del programa o de las favorables condiciones climatológicas; segundo, porque no existen datos sobre el aumento real del área cosechada y de la variación del área cosechada y de la variación en los cultivos que permitan conocer si el programa cumplió sus metas de aumentar la frontera de producción o fomentó cambios de cultivo en tierras de riego; y tercero se argumenta que existían granos almacenados, importados con anterioridad, que cubrieron algún porcentaje de la demanda.<sup>71</sup>

Se puede decir que la suspensión prematura del SAM se debió a la imposibilidad de mantener el nivel tan elevado de gasto público que ocasionaron sus programas específicos de subsidios, ya que la crisis de la década de los años ochenta y la administración de Miguel de la Madrid obligaron a una política de liberalización el sector con restricciones presupuestales.

CUADRO 10  
PRECIOS DE GARANTIA EN EL SAM  
1979-1980  
(AUMENTO REAL)

maíz	15.0
frijol	20.0
trigo	20.0
sorgo	3.5
arroz	5.0

Fuente: Nicole Susan Ballenger, *Agricultural Policy Analysis for Mexico: Sectorial and Macro Impacts*. Tesis Doctoral, Davis, Ca., University of California Press, 1984, p.41.

La expedición de la Ley de Fomento Agropecuario, el 2 de enero de 1981, tuvo como propósito introducir formalmente la planeación sectorial en los siguientes

<sup>71</sup>. Nicole Susan Ballenger, *op. cit.*, p.45.

CUADRO 11  
AUMENTO DE LA PRODUCCION  
PRINCIPALES CULTIVOS  
1976-1981  
TONS

	1976	1977	1978	1979	1980	1981
maíz	8,017	10,138	10,909	8,752	12,383	14,766
frijol	740	770	940	555	971	1,469
trigo	3,363	2,456	2,643	2,273	2,785	3,189
sorgo	4,027	4,325	4,185	3,708	4,812	6,296
arroz	463	567	397	481	456	643

Fuente: *Ibid.*, p. 45.

aspectos: organización de productores, precios de garantía, capacitación, delimitación de áreas productivas, insumos, financiamiento, unidades de producción, mecanización, redistribución de la tierra, asistencia técnica y fraccionamiento.

Lo más interesante de esta ley fue su esfuerzo por configurar unidades de producción a través de asociaciones con fines productivos. Sin embargo, disposiciones específicas no permitieron esquemas viables, ya que no se admitió expresamente la participación de empresarios o inversionistas, lo cual limitó considerablemente las posibilidades de hacer agricultura de contrato; estableció como condición inexcusable para establecer unidades de producción que los ejidatarios y comuneros trabajaran personal y directamente la tierra, excepto en los casos que autorizara la Ley de Reforma Agraria (*LFRA*); prescribió un sistema de distribución de utilidades y una ponderación de partes alícuotas rígido.

Es importante señalar que los intentos por lograr mayor número de asociaciones productivas en el campo no nació entonces. Ejemplo de ello es el Programa Especial de Empresarios Agropecuarios con Productores de Bajos Ingresos, lanzado por FIRA en 1972. Sin embargo, estas medidas no han tenido el éxito esperado debido a diversos

factores, entre los que se encuentran: poca flexibilidad para éstos en la *LFRA* lo que sucitó inseguridad en la asociación, insuficiente apoyo estatal, promoción inadecuada, carencia de créditos, etc.

CUADRO 12			
EVOLUCION DEL PROGRAMA DE ASOCIACION DE FIRA			
AÑO	No DE ASOCIACIONES	BENEFICIARIOS	
		PRODUCTORES	EMPRESARIOS
1984	30	3,127	n.d.
1985	52	4,936	n.d.
1986	63	7,960	n.d.
1987	76	6,225	413
1988	66	22,848	834
1989	50	34,744	9,811
1990	94	31,298	15,928

Fuente: Universidad de Chapingo, Programa Interdepartamental de Integración Agricultura-Industria con base en los informes anuales de FIRA.

La política agrícola de Miguel de la Madrid se caracterizó, como el resto de la política económica durante los años de crisis, por una reducción en el gasto público, la eliminación de precios oficiales y la apertura comercial con una disminución en la dispersión de los aranceles. Especialmente destacó la liberalización del tipo de cambio encauzada a promover las exportaciones y reducir las importaciones, que si bien logró avances significativos, fueron de manera limitada a algunos sectores y/o productos<sup>72</sup>.

La última mitad del sexenio de Miguel de la Madrid fue quizá el período más severo para el desarrollo de la agricultura mexicana. Si bien se trató de dar apoyos con el cambio constitucional, la utilización del concepto de desarrollo rural integral, los incentivos a la exportación, la reforma a la *LFRA* para dar apoyo a la asociación en aprovechamientos no agrícolas, la realidad fue una severa crisis económica con restricciones en el gasto público que afectaron aún más esta situación.

72. Las fracciones arancelarias de los productos agrícolas que más importamos (granos y oleaginosas se mantuvieron bajo el régimen de control mientras que las correspondientes a insumos y bienes de capital (abonos, fertilizantes, arados, sembradoras, etc.) se liberalizaron. Ver Antonio Yúnez Naude, *El comercio exterior...*, p.6 y "Mexico's agricultural trade", *Food Policy*, 1991, núm. 2, p.157.

**TERCERA PARTE**  
**REFORMA A LA ESTRUCTURA DE DERECHOS DE PROPIEDAD**  
**ANALISIS Y DIAGNOSTICO DE UNA POLITICA**

El 7 de noviembre de 1991, el Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, envió al Congreso de la Unión una iniciativa de modificaciones al texto constitucional del artículo 27. La iniciativa, leída en el Pleno de la Cámara de Diputados el mismo día, estableció, en su texto de exposición de motivos, los objetivos de justicia y libertad mediante la certidumbre jurídica en el campo, la capitalización del agro y la protección y fortalecimiento a la vida ejidal y comunal.

A diferencia de otras modificaciones a este artículo, 14 en total desde 1934<sup>73</sup>, esta vez se propusieron cambios de fondo en los arreglos institucionales existentes con la modificación de importantes aspectos en la estructura de los derechos de propiedad; estos fueron: Primero, dar fin al reparto agrario<sup>74</sup> y crear tribunales federales agrarios de plena jurisdicción<sup>75</sup>, con el objeto de "propiciar un ambiente de certidumbre en la tenencia de la tierra ejidal y comunal y en la pequeña propiedad, que fomente capitalización, transferencia y generación de tecnología, para así contar con nuevas formas de creación de riqueza en provecho del hombre del campo"<sup>76</sup>.

Segundo, con el propósito de promover "la compactación productiva de la tierra para incrementar rentabilidad y mejorar el acceso al valor agregado"<sup>77</sup>, mantener los

---

73. Eduardo Valle Espinosa, *El nuevo artículo 27. Cuestiones agrarias de Venustiano Carranza a Carlos Salinas*. México, Nuestra, 1992, p.43.

74. Derogación de las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI y la modificación de la fracción XV y el tercer párrafo parcialmente.

75. Modificación de la fracción VII.

76. *Iniciativa de modificaciones al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Presidencia de la República, 7 de noviembre de 1991 (mimeo), p.XXI.

77. *Ibid.*, p. XXXVIII.

límites de la pequeña propiedad, declarar innecesarios los certificados de inafectabilidad, definir el concepto de pequeña propiedad forestal, proteger las mejoras en la calidad de la tierra con la flexibilidad necesaria para cambiar el uso de la misma<sup>78</sup> y permitir a las sociedades mercantiles ser poseedoras de terrenos rústicos<sup>79</sup>.

Tercero, proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal con su elevación a rango constitucional, con el establecimiento formal de la distinción entre la base territorial del asentamiento humano y la tierra para las actividades productivas y con el reconocimiento del derecho de los ejidatarios a decidir las formas de aprovechamiento de sus tierras<sup>80</sup>.

La iniciativa consistió en la modificación de 5 fracciones y la derogación de 6 más con el objeto de dar por terminado el reparto de tierras, inaugurado por la Revolución Mexicana, así como establecer nuevas condiciones jurídicas para la fijación, regulación y vigilancia de los derechos de propiedad sobre la tierra.

El propósito de la iniciativa de Carlos Salinas de Gortari fue adecuar la legislación agraria para permitir reactivar la actividad productiva en el campo. La severa crisis económica del sector y la convicción de su importancia para el desarrollo de la economía nacional fueron las premisas iniciales que obligaron a tomar políticas radicales encaminadas a solucionar la situación de deterioro.

Es lógico suponer que cada intento por resolver el dilema del campo mexicano, desde la década de los años setenta, tiene implícito una definición clara sobre los problemas existentes, una serie de hipótesis sobre las causas del deterioro y una jerarquización de los objetivos a lograr. Sin embargo, lo que parece obvio y

---

78. Modificaciones de la fracción XV.

79. Modificaciones a las fracciones IV y VI.

80. Modificaciones a la fracción VII.

relativamente sencillo no lo es tanto. Los problemas públicos casi nunca surgen de manera definida y más bien sufren un continuo proceso de reestructuración que parece desafiar cualquier enfoque sistemático.

Nos interesa aquí mostrar y sintetizar el complejo proceso de definición, estructuración y análisis que se le dio al problema del campo. Para ello, primero, se revisarán los documentos públicos más importantes que tratan el problema, que intentan una definición y que son parte de este proceso, es decir el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1990 y el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994. Después, se revisarán las opciones de política propuestas en documentos analíticos, resultado de estudios del problema agrario y agropecuario, elaborados por organizaciones gubernamentales. Asimismo, se señalarán cuáles fueron los resultados de los estudios realizados y el diagnóstico general que se formuló. Por último, se resumirá los criterios de la elección tomada, así como sus consecuencias aparentes.

### ***El plan y el programa***

El problema del sector agropecuario en México se sitúa dentro de un contexto general de crisis estructural de la economía mexicana y se le identificó en el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1990* como en una situación difícil para la adopción de técnicas modernas y eficientes, dada la existencia de muchas dotaciones de menos de cinco hectáreas y las más, de mala calidad<sup>81</sup>.

El objetivo fundamental y general que se planteó entonces fue el de aumentar la producción y la productividad en el campo<sup>82</sup>. Las estrategias fueron identificadas como descentralización y fomento a la práctica de esquemas equitativos de asociación; los

---

81. Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1990*. México, SPP, 1989, p.11.

82. *Ibid.*, p.71.

objetivos particulares, aumentar el bienestar de los productores de bajos ingresos, promover la oferta abundante de alimentos y materias primas para el resto de los sectores, desacelerar y ordenar la emigración a las ciudades y lograr la soberanía alimentaria.

Las causas del problema que se establecieron fueron: la escasa disponibilidad de tierras para una población en aumento; la falta de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra; la violación a las disposiciones legales del ejido y las comunidades, en cuanto a comercio y rentismo; el minifundio disperso e improductivo; ineffectividad en las acciones de las dependencias y organismos que participan en el campo; falta de criterios técnicos y de organización productiva; falta de compactación de tierras que impide aumentar rendimientos; falta de aplicación e imperfecciones en la legislación agraria; otorgamiento de créditos y seguros al campo como subsidios indiscriminados; deterioro de la inversión en el sector; actitudes paternalistas anacrónicas e ineficaces; y carencia de sistemas de información y orientación pertinentes.

*El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994* describe de manera amplia las causas del crítico y complejo problema de la agricultura en México. No especifica con claridad suficiente los temas de políticas particulares y no realiza una jerarquización de los objetivos mencionados. Ejemplo de lo anterior es que una de las hipótesis implícitas al establecer como objetivo fundamental solamente aumentar la producción y productividad es que éste es suficiente para lograr el bienestar de los productores. Vale la pena destacar que éste no se logra --como lo indica la experiencia histórica en el campo-- sólo con aumentos en producción y productividad.

Este documento inicial es el primer intento de la administración de Carlos Salinas de Gortari, por estructurar el problema del campo para la formulación de políticas particulares.

Un año después, el *Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994*<sup>83</sup> estableció de manera más clara el problema. Sin cambiar las líneas generales del *Plan Nacional de Desarrollo*, planteó con mayor especificidad las causas del deterioro de la siguiente manera:

- 1) Exceso de intervención del gobierno.
- 2) Inseguridad en la tenencia de la tierra.
- 3) Minifundismo
- 4) Inadecuados niveles de asignación de crédito.
- 5) Criterios equivocados de aseguramiento.
- 6) Desperdicio y asignaciones ineficientes en el uso del agua.
- 7) Falta de aplicación o utilización inadecuada de fertilizantes y productos agroquímicos.
- 8) Problemas en la utilización de maquinaria.
- 9) Falta de oferta de semillas mejoradas.
- 10) Infraestructura insuficiente.
- 11) Canales de comercialización ineficientes.
- 12) Falta de una política clara y eficiente en materia de precios y subsidios.
- 13) Calidad y oportunidad de transferencia de tecnología inapropiada.
- 14) Falta de organización y capacitación de las agrupaciones de productores.
- 15) Condiciones climatológicas adversas a la actividad agropecuaria.

---

83. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, *Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994*. México, Subsecretaría de Planeación, 1990.

El objetivo fundamental se amplió a "incrementar la producción y productividad en el campo y elevar el nivel de vida de la familia rural" <sup>84</sup>. Se reconoce así la importancia de aplicar una política particular de distribución del ingreso en el campo. Se plasman en este documento múltiples objetivos; se habla de 8 en general y 15 en particular. La compleja problemática del sector dificulta --tal vez como en ningún otro-- una jerarquización de los objetivos de política a nivel general, de ahí que el *Programa...* establezca una multiplicidad de ellos, interlazados y sin jerarquización aparente.

Las estrategias pueden ser vistas como las acciones específicas a realizar y por tanto es posible derivar de ellas *caeteris paribus* lo prioritario en el agenda gubernamental. La estrategia general fue "la aplicación de políticas claras y firmes que promuevan la eficiencia productiva; la descentralización de recursos humanos, financieros y físicos; el fortalecimiento de la gestión de las organizaciones de los productores y la negociación concertada"<sup>85</sup>. Estas estrategias se confunden con objetivos y no proponen políticas particulares. Sin embargo, más adelante del citado *Programa...* se proponen "los instrumentos de apoyo y estímulo"<sup>86</sup> que abarcan: certidumbre en la tenencia de la tierra; financiamiento y seguro; recursos hidráulicos; insumos; infraestructura; comercio interior; comercio exterior; industria rural y agroindustria; precios; educación superior y ciencia y tecnología; asistencia técnica; organización y capacitación; participación de los organismos gubernamentales; y desincorporación.

Estos instrumentos ya pueden tomarse como temas más claros de las políticas específicas pero no tienen ninguna priorización aparente. En lo que concierne a

---

84. *Ibid.*, p.IX.

85. *Ibid.*, p.24.

86. *Ibid.*, pp.25-28.

certidumbre en la tenencia de la tierra, se dice que "permitirá un uso más eficiente de los recursos productivos y fomentará la producción agropecuaria y forestal"<sup>87</sup>. Es decir que la certidumbre, de alcanzarse, lograría, de manera sustancial, contribuir al objetivo fundamental propuesto. En esta materia se busca específicamente: reconocimiento de la realidad económica y legal, capitalización de las distintas formas de tenencia, flexibilidad en el marco legal del sistema ejidal, solución inmediata a las peticiones de tierra que estén pendientes, terminar con el reparto agrario masivo, garantizar la aplicación irrestricta de los certificados de inafectabilidad ya expedidos, reconocimiento y apoyo a la pequeña propiedad, protección a las mejoras en la calidad de la tierra.

El problema del agro se identificó en el gobierno, pero también en organizaciones privadas, como una severa crisis de descapitalización que sólo podría ser revertida impulsando un flujo significativo de recursos hacia el sector<sup>88</sup>. La solución al problema mediante la canalización de cantidades importantes de recursos públicos dejó de ser, tiempo atrás, una alternativa factible. Actualmente la política económica de estabilización, parte medular de la nueva filosofía de intervención gubernamental del Estado mexicano, funciona como una severa restricción al uso de recursos públicos. Dada la restricción real de recursos públicos y la nueva filosofía de la intervención gubernamental, la estrategia fue la de promover la inversión privada.

En 1990, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari promocionó fuertemente la asociación en participación con el ejemplo "Vaquerías" en Nuevo León. Si bien el fenómeno de la asociación entre ejidatarios y empresarios no era algo nuevo, muchas

---

87. *Ibid.*, p.31.

88. Se puede observar este hecho en artículos y declaraciones de funcionarios y líderes de organizaciones del sector social y privado. Ver, por ejemplo, Luis Téllez Kuenzler, "El cambio estructural en el campo mexicano", *Examen*, 1991, núm. 25, pp. 27-29, Mario Cappi Jarillo "Impostergable la capitalización del campo mexicano: Garza de la Cabada", *El Economista*, México, D.F., 5 de abril de 1991 y Rosa Ma. Chavarría Díaz, "Propone Maximiliano Silerio Esparza convertir al ejidatario en propietario", *El Nacional*, México, D.F., 9 de octubre de 1991, Sección Vida Pública.

de sus modalidades, como la renta, aparcería y los contratos compra-venta tenían un reconocimiento tácito, el carácter ilegal de la mayoría mermaba su desarrollo y dejaba fuera una relación equitativa y segura para las partes. Por ello, la promoción de esta figura resaltaba la asociación de ejidatarios o pequeños propietarios con empresarios privados de una manera no tan incierta. El ejidatario aportó su mano de obra y sus conocimientos, el empresario, capital y tecnología.

La promoción que se hizo, sobre todo por parte de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, incluyó una vasta y conciente difusión que incluyó el siguiente argumento: "Estos esquemas de asociación han puesto de manifiesto que es posible dejar atrás viejas carencias que sólo revelan un ingenuo escepticismo respecto de la madurez, capacidad y talento de nuestros productores para cuidar sus intereses y establecer compromisos que redunden en su progreso económico. La acción coordinada de los agricultores entre sí permite y permitirá producir en escalas que hagan rentable el uso de tecnologías modernas. Esta importante condición económica indica claramente el camino a seguir para que México produzca con la eficiencia que demanda la competitividad internacional"<sup>89</sup>.

Se demostró con Vaquerías que la utilización de paquetes tecnológicos, el acceso a infraestructura adecuada y a canales de comercialización, así como el aprovechamiento de economías de escala, podían ser logrados mediante este tipo de asociaciones. De esta manera el gobierno vio la posibilidad de aumentar la rentabilidad

---

89. Luis Téllez, "El cambio estructural..." p. 28.

de las actividades agropecuarias y mejorar el nivel de vida de los productores y de sus familias, los objetivos deseados, a un menor costo para el propio gobierno, con asociaciones de este tipo.<sup>90</sup>

El esquema de asociación se pudo lograr debido a que la legislación presentaba problemas de ambigüedad sobre la celebración de contratos con terceros en ejidos y predios comunales. La Ley Federal de la Reforma Agraria en su artículo 55 establecía la prohibición de la celebración de contratos de arrendamiento, aparcería y de cualquier acto jurídico que buscara la explotación indirecta o por terceros de los terrenos ejidales y comunales. En su artículo 76 confirmaba la prohibición establecida en el artículo 55 y añadía el impedimento para la contratación que implicara empleo de trabajo asalariado. Sin embargo, el propio artículo 76 señalaba cuatro excepciones a las anteriores prohibiciones. Las tres primeras se fundamentaban en incapacidades físicas, mientras que la cuarta dejaba un espectro muy amplio de interpretaciones, ya que señalaba que estos contratos podían celebrarse cuando se tratara de cultivos o labores que el ejidatario no pudiera realizar oportunamente aunque dedicara todo su tiempo y esfuerzo.

Más allá de lo tratado en el párrafo anterior, los contratos permisibles, aunque tenían obligatoriedad durante el tiempo acordado por las partes, no contemplaban mecanismos que los hicieran obligatorios en la práctica por la naturaleza misma del ejido descrita en el artículo 52 de la citada ley. De esta forma, si los ejidatarios incumplían

---

90. El proyecto de Vaquerías es el primer contrato de asociación en participación a gran escala en el agro mexicano. Fue firmado el 29 de abril de 1990 con el objetivo de aprovechar la infraestructura hidráulica de la zona para la obtención de 2 cosechas al año en una zona donde sólo se daba una y con resultados inciertos. Los socios fueron 327 productores (304 ejidatarios, 17 colonos y 6 pequeños propietarios) y la Promotora Agropecuaria Gamesa, a través de su subsidiaria DICAMEX. La inversión total fue de 12 millones de dólares, el 50 por ciento lo aportó Gamesa y el otro 50 por ciento, el gobierno federal (15 por ciento) y el gobierno del estado de Nuevo León (35 por ciento).

el contrato, en general carecían de garantías no ligadas al predio ejidal para realizar cualquier tipo de indemnización. Un manejo poco cuidadoso del contrato podía llevar a un problema de garantías pues lo ligado a la propiedad ejidal no cabía como garantía.

Un obstáculo adicional era la duración máxima del contrato, la ley establecía que no excedería a 3 años (con posibilidad de prórroga), plazo que en ocasiones era insuficiente para que un proyecto comenzara a dar beneficios. Así Vaquerías y las demás asociaciones en participación, muchas de ellas conformadas con anterioridad, se fundaron en la excepción cuarta del artículo 76 de la Ley de la Reforma Agraria. Esta interpretación fue válida aunque, en contra del espíritu de la ley.

La promoción a las asociaciones en participación ha sido un esfuerzo mayúsculo de la SARH. Sin embargo, cabe señalar que todavía existen muchas contradicciones. Por ejemplo, a principios de 1992, el Secretario de Agricultura señaló con entusiasmo que durante el año anterior se habían creado 85 proyectos de asociación en participación<sup>91</sup> y a mediados del mismo año anunció que ya existían mil proyectos<sup>92</sup>. Es posible, pero dudoso, que el ritmo de formación de asociaciones haya sido tan rápido. Ello no refleja incompetencia en la promoción, pues es cierto que el ritmo en la creación de este tipo de asociaciones es acelerado pero también es verdad que pueden existir distorsiones en la información recabada que deben ser revisadas.

Para ello era necesario revisar las restricciones a la inversión de particulares en el sector. Así se identificaron tres objetivos de política: dar mayor certidumbre en la tenencia de la tierra, eliminar restricciones a la movilidad de factores de la producción

---

91. "Se conservó la autosuficiencia en maíz y frijol", *Excelsior*, México D.F., 21 de enero de 1992, Sección A.

92. "Son favorables las perspectivas de producción agrícola para este año", *El Heraldo*, México, D.F., 3 de septiembre de 1992, Sección A.

y promover esquemas asociativos. Ello necesariamente implicaba una revisión de la estructura de derechos de propiedad en el campo y de las opciones de cambio que podrían llevarse a cabo.

La estructura de derechos de propiedad sobre la tierra en México guarda un significado muy particular, pues es resultado de la lucha armada que consolidó al Estado mexicano. Su existencia fue uno de los elementos más importantes que dieron legitimidad, permanencia y viabilidad al gobierno durante mucho tiempo. A primera vista, entonces, las opciones de modificar la estructura de la tenencia de la tierra eran limitadas y tendrían que restringirse a cambios menores en los arreglos institucionales. Sin embargo, la magnitud del problema obligó a situarlo dentro de las prioridades de acción del gobierno pues la situación de deterioro era ya insostenible, tanto por los beneficios que no eran captados, por el gobierno y los particulares, con la estructura de derechos vigente, como por los costos de transacción de la organización económica, cada vez más elevados.

Los objetivos y estrategias planteados para la solución de la crisis del sector agropecuario mexicano --como se verá-- serían inalcanzables sin modificaciones fundamentales y de fondo. Esto hacía necesario tomar en consideración toda gama de opciones de cambio.

La decisión sobre la política a aplicarse fue necesariamente responsabilidad presidencial; a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos correspondió el análisis y la formulación de las opciones.

### ***Opciones de cambio***

A continuación se presentan las opciones de política que fueron formuladas dentro de la SARH.

### ***Reforma constitucional y nueva ley secundaria***

Esta opción implicaba un nuevo esquema de tenencia de la tierra porque pretendía lograr una clara asignación de derechos de propiedad y asegurar su protección. Modificar el texto constitucional y formular una nueva ley secundaria significaba dar por terminado el reparto de tierras, flexibilizar los límites por extensión y uso, reconocer y proteger las formas privada, ejidal y comunal de tenencia, autorizar las modalidades para la propiedad rural de sociedades por acciones, transferir a las entidades federativas la facultad para legislar en materia agraria y permitir la conversión opcional de las tierras ejidales en propiedad privada.

De acuerdo con un documento interno de la SARH, de llevarse a cabo esta reforma se lograría tener el marco legal adecuado. Es decir 1) seguridad en la tenencia de la tierra, con lo que se mejorarían las condiciones para la inversión, tanto de personas físicas como morales; 2) adecuada movilidad de la tierra con la opción de cambio de régimen; 3) la flexibilización de los límites y la regionalización de las soluciones; 4) posibilidad de nuevas fuentes de financiamiento; y 5) plena jurisdicción en materia agraria a los tribunales ordinarios.

### ***Reformas a la legislación secundaria sin modificación constitucional***

A nivel legislación secundaria se podía optar por toda una gama de opciones. De entre ellas, se contemplaron:

- 1) Modificaciones mínimas a la legislación secundaria.
- 2) Modificaciones máximas.
- 3) Expedición de una nueva ley complementaria a la vigente.

Con la primera opción --modificaciones a 6 artículos de la LFRA-- se podría lograr: autorización expresa a la asociación, aparcería, arrendamiento y demás formas de aprovechamiento indirecto sobre tierras ejidales o comunales y remitir la interpretación de los contratos de esos actos a la legislación civil federal y sus controversias a los tribunales federales competentes; suprimir las restricciones en materia forestal; permitir la compactación de tierras de varios dueños para construir unidades productivas; autorizar la libre comercialización de forrajes o cultivos efectuados en tierras de agostadero mientras se mantuviera como mínimo el número de cabezas de ganado por hectárea. Sin embargo, se señaló que en este caso, de modificaciones limitadas, las asociaciones con ejidatarios estarían en desventaja respecto de otros negocios en el resto de la economía.

La segunda opción consistió en la modificación y/o adición de 75 artículos más de la LFRA. Con ella se podría lograr:

- a) Autorización en el uso de tierras ejidales y comunales por terceros.
- b) Permiso y protección a la compactación de tierras para construir unidades productivas.
- c) Plena libertad de asociación y contratación, tanto a ejidos como a ejidatarios en lo individual.
- d) La facultad de optar por la cesión onerosa de tierras entre ejidatarios del mismo ejido o incluso ejidos distintos de las asambleas ejidales.
- e) Un replanteamiento de las facultades de los órganos del ejido para flexibilizar al máximo las normas relativas a la organización económica.
- f) Claridad y prontitud en los mecanismos para la titulación de derechos agrarios y la expedición masiva de certificados de inafectabilidad.
- g) Definición precisa y estricta de los supuestos de afectación.

- h) Requisitos severos y estrictos de procedencia de las acciones dotatorias, ampliatorias y de creación de nuevos centros de población.
- i) Un sistema de expropiaciones de tierras ejidales y comunales claro y expedito.
- j) Ampliación de la inversión de personas morales en el campo.
- k) Instauración de un órgano jurisdiccional especializado para la resolución de controversias agrarias.

Esta graduación máxima de modificaciones a la *LFRA* "no lograría terminar integralmente el reparto, no autorizaría la tenencia a sociedades por acciones y no otorgaría plenas garantías al derecho de propiedad"<sup>93</sup>.

Por último, la tercera opción consistió en la expedición de una Ley de Organizaciones de Productores Rurales, reglamentaria del artículo 25 y 27 fracción XX de la Constitución. El objetivo de tal opción fue el de crear una nueva legislación sustitutiva de la legislación dispersa para poner orden a la legislación dispersa en materia de asociación de productores y crear un figura similar a la del contrato de sociedad anónima pero ajustado a las características del derecho agrario.

Esta opción establecía una forma novedosa de asociación para los ejidatarios, que podía, si no resolver, por lo menos aminorar los problemas de movilidad e inversión en el sector. Sin embargo, y hay que subrayarlo, no solucionaría la inseguridad jurídica de los productores, ya que lo que se buscaba era una solución más de corto plazo, más política. Y se necesitaba de hecho una solución integral al problema que permitiera beneficios para el campo en su conjunto. No proponía esta opción una clara definición de los derechos de propiedad, ni seguridad al cumplimiento de los contratos, ni reglas económicas claras. No proponía incentivos suficientes para que un flujo significativo

---

93. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, *Opciones de cambio a la legislación agraria*. México, 1991 (documento interno), p.31.

de inversiones se dirigiera al campo y por lo tanto se consideró que este proyecto no satisfacía los requerimientos de proveer una estructura suficiente para mejorar las expectativas.

A continuación se presenta un cuadro resumen de las diferentes alternativas propuestas.

**CUADRO 13  
LAS OPCIONES DE CAMBIO**

	REFORMA CONSTITUCIONAL Y NUEVA LEY SECUNDARIA	REFORMAS MINIMAS A LA LFRA (6 artículos)	REFORMAS MAXIMAS A LA LFRA (75 artículos)	LEY COMPLEMENTARIA
REPARTO AGRARIO	Se suprime la distribución.	Restringe posibilidades de afectación por compactación de predios y por uso de tierras de agostadero con fines agrícolas.	Hace más severos los requisitos para obtener tierras y afectarlas.	No lo resuelve.
ALIENABILIDAD DE LA TIERRA	Se fundamenta plenamente la conversión de propiedad y da movilidad a la tierra.	No lo resuelve.	Permite ventas entre ejidatarios.	No lo resuelve.
SEGURIDAD	Se otorga plena seguridad al terminar la virtual suspensión de garantías en materia agraria y se fomenta con ello la capitalización.	Mejoras modestas al permitir compactación.	Mejora al hacer más severos los requisitos de afectación.	Mejora de forma limitada al permitir asociaciones.
LIMITES	Eliminación de las distorsiones al uso derivadas de los límites fijados según actividad o cultivo. Se regionalizan las soluciones.	Flexibilidad el uso.	Flexibilidad la interpretación sobre mejoras.	Permite la compactación de tierras. Pero no flexibiliza su uso formalmente.
USO Y ASOCIACION	Elimina restricciones y admite la propiedad de sociedades mercantiles	Permite libre asociación, arrendamiento aparcería y demás formas de uso y contratación de trabajo.	Permite libre asociación y demás contratos. Admite colateral y formas corporativas de capitales.	Formula una nueva modalidad de sociedad mercantil adecuada al derecho agrario.
ORGANIZACION EJIDAL	Otorga derechos de propiedad plena y da libertad en la organización.	Libera la iniciativa del ejidatario individualmente considerado para fomentar la agricultura de contrato.	Libera y reestructura aspectos institucionales	Creación de una nueva legislación que sustituye a la dispersa en lo que se refiere a asociaciones rurales.
JUSTICIA	Reduce responsabilidad del poder extraordinario del ejecutivo y da plena competencia a tribunales.	Permite competencia de tribunales comunes.	Establece tribunales específicos con posibilidad real de sanción y ejecución.	No lo resuelve.

### **Resultados de los estudios**

Los estudios realizados por la SARH --según un documento interno-- incluyeron análisis histórico, económico, jurídico y administrativo.

#### **Estudio económico**

Para el estudio económico se revisaron 5 aspectos: 1) capitalización, 2) crédito, 3) empleo y relación capital trabajo, 4) tecnología, mecanización y comercialización y 5) productividad. Todos estos bajo la perspectiva de una distinción clara entre propiedad privada y ejidal para resaltar sus diferencias más significativas en los aspectos mencionados<sup>94</sup>.

#### **Capitalización**

En el agro, el nivel de capitalización es bajo debido a la ausencia de inversiones significativas por lo menos en los últimos 5 años. Aunque esta situación se encontró generalizada, se aclaró que, los predios privados registraron mayor capital por hectárea que los ejidos. Se registró mayor capitalización en los ejidos cuando se violan las disposiciones legales, aunque sin llegar al nivel de los predios privados. Se apuntó que influyen también en el nivel de capitalización la existencia de riego, el nivel de escolaridad y la experiencia del productor.

Se llegó a la conclusión de que el certificado de inafectabilidad no era un factor determinante sobre la capitalización, porque dicho documento no ha cumplido con su función de dar seguridad a los propietarios privados. Por último se resaltó que la inseguridad en la tenencia de la tierra influye negativamente en el acervo de capital de la pequeña propiedad de manera significativa.

---

94. La información fue tomada principalmente de la *Encuesta Nacional de Productividad Agropecuaria SARH-INEGI*.

### **Crédito**

Es este aspecto se encontró más alto el porcentaje de quiénes recibieron crédito entre los ejidatarios que entre los propietarios privados, debido a la política de asignación de crédito de Banco Nacional de Crédito Rural. Los ejidatarios recibieron principalmente créditos a corto plazo, lo que provocó una capacidad limitada para capitalizar su predio. La disponibilidad de riego, el tamaño del predio y el nivel de escolaridad aumentaron --según el análisis-- la probabilidad de obtener créditos.

### **Empleo y relación capital-trabajo**

A pesar de las restricciones legales, se encontró que los ejidatarios regularmente contrataron trabajo asalariado. El tamaño del predio, la existencia de riego y la escolaridad aumentaron la probabilidad de contratación. La relación de la seguridad en la tenencia fue más fuerte con el capital que con el trabajo.

### **Tecnología, mecanización y comercialización**

No existió relación entre el uso de tractor y el régimen de tenencia de la tierra. Sin embargo, resaltó que los pequeños propietarios que usaron tractores eran en su mayoría dueños del mismo, mientras que los ejidatarios lo rentaron o lo poseían en sociedad. El grado de mecanización se relacionó directamente de forma positiva, con el nivel de educación. El uso de fertilizantes fue mayor en la propiedad privada que en los ejidos.

En cuanto a comercialización los datos del estudio mostraron que un mayor porcentaje de pequeños propietarios poseía algún tipo de transporte propio, tuvo facilidad de almacenaje y utilizó en mayor medida el sector comercial moderno y la agroindustria para comercializar su producto.

**Productividad<sup>95</sup>**

El análisis hecho de los resultados afirmó que los procedimientos legales de redistribución de tierra provocaron incertidumbre en la propiedad o posesión de los pequeños propietarios o ejidatarios, respectivamente, lo que significó menor inversión. Esto incidió negativamente en la productividad de la tierra. Se señaló también que los predios de propiedad privada, *caeteris paribus*, registraron mayor producto por hectárea.

El análisis sirvió para fundamentar los beneficios de la eliminación de las restricciones legales al régimen ejidal en términos de productividad. Y se afirmó de forma contundente que el efecto sería considerablemente mayor de hacerse cambios conducentes a una mayor seguridad jurídica. La flexibilidad de uso de la tierra conduciría a la celebración de contratos por muchos, lo que llevaría a mayor eficiencia económica.

El riego y la capitalización se relacionaron positivamente con la productividad. Se reconoció que la dimensión óptima de un predio depende de variables físicas, institucionales y del producto que se cultive, pero se afirmó que los ingresos de los minifundistas fueron muy bajos debido a que lo reducido del predio impidió el aprovechamiento de rendimientos crecientes asociados a la tierra.

El estudio económico, en síntesis, sugiere que se podría aumentar la productividad y tener un uso más eficiente de los recursos si la legislación se reformara para:

- a) Garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra con el establecimiento de un sistema eficiente de protección jurídica a la propiedad.

---

95. El supuesto fundamental del análisis es que el precio (o renta) de la tierra es un indicador de su productividad, la que está determinada a su vez por las características físicas, la infraestructura y el marco institucional.

- b) Abrir la posibilidad de dar la tierra en garantía, lo que implicaba que el ejidatario debía contar con derechos plenos de propiedad o cuando menos con la facultad de dar en garantía sus derechos de usufructo.
- c) Permitir el arrendamiento, la aparcería, la asociación y la contratación de mano de obra en las parcelas ejidales.
- d) Permitir igualmente la asociación de pequeños propietarios para lograr la compactación de predios en unidades productivas.

Así, se afirmó en el estudio económico que la flexibilización de la legislación agraria permitiría un incremento considerable de la inversión privada tanto de los agricultores como de personas y empresas ubicadas en otros sectores de la economía.

A continuación se muestra una matriz que ilustra y simplifica las relaciones entre variables que fueron señaladas por el análisis económico.

	CAPITAL	CREDITO	EMPLEO	TECNOLOGIA	COMERCIALIZACION	PRODUCTIVIDAD	SEGURIDAD
SEGURIDAD	Positiva	N.E.I.C.	Negativa	N.E.I.C.	N.E.I.C.	Positiva	
TIPO DE TENENCIA			No hay diferencia en el número de trabajadores empleados.	No hay una relación bien definida, excepto en la posesión de la maquinaria.			
PRIVADA	Más que en la ejidal. Disminuye con la inseguridad.	A largo plazo		Maquinaria propia.	Mayores posibilidades	Mayor	Se ve amenazada por las disposiciones vigentes del reparto agrario.
EJIDAL	Menor inversión. Aumenta cuando se violan las leyes.	A corto plazo		Maquinaria rentada.	Menos posibilidades	Menor (pero susceptible de incrementarse con la eliminación de rigideces)	Se ve amenazada por la violación de las disposiciones legales.
TAMAÑO DEL PREDIO	Positiva	Positiva	Positiva	Positiva	N.E.I.C.	Positiva	
ESCOLARIDAD	Positiva	Positiva	Positiva	Positiva	Positiva	Positiva	N.E.I.C.
RIEGO	Positiva	Positiva	Positiva	Positiva	N.E.I.C.	Positiva	N.E.I.C.
CAPITAL		Positiva	Positiva	Positiva		Positiva	Positiva

N.E.I.C.: No existe información concluyente.

### **Estudio internacional**

Como complemento al estudio económico se realizó un estudio de comparaciones internacionales, con la finalidad de fortalecer los argumentos presentados y las relaciones descritas entre las diferentes variables. Dicho estudio comprendió países de América Latina, Africa, Asia y algunos países de Europa del este. Las principales conclusiones fueron:

1. En los países en los que el sistema de propiedad se reemplazó por el de propiedad privada, el desempeño agrícola mejoró sustancialmente como en Chile, Perú y Argelia.

2. En los países de economías centralmente planificadas, la tierra bajo régimen de propiedad privada obtuvo mayores rendimientos por hectárea, como en los casos de China o la Unión Soviética.
3. La tendencia en los países de Europa del este es un proceso de privatización de los predios estatales y de los de explotación colectiva. El objetivo principal es el restablecimiento de un sistema jurídico agrario, basado en el reconocimiento y respeto a la propiedad privada.
4. En ninguno de los países analizados existe o existió un sistema permanente de redistribución de la tierra.
5. En la mayoría de los casos de Europa oriental no se tienen contemplados límites a la extensión de los predios.
6. En las estructuras en las que predomina el minifundio, sólo se generan niveles adecuados de ingreso a sus poseedores cuando se otorgan niveles altos de subsidios como en Japón, Corea y la Comunidad Económica Europea.

En la experiencia internacional comparada se observó una constante en la concepción actual del derecho de propiedad sobre la tierra. La propiedad ya no es el concepto central sino que desempeña una función instrumental de la empresa agraria. Las cuestiones de productividad, libertad y el papel cada vez más amplio de la agricultura de contrato se resaltaron con el estudio internacional.

### ***Estudio jurídico***

El estudio sobre la legislación en materia agraria señaló que una perspectiva histórica de los procesos de redacción del texto original del artículo 27, de sus sucesivas reformas y de los debates de las mismas mostró, a pesar de lo que pudiera pensarse por su presentación programática, un texto inacabado y que no respondió a las expectativas de quienes lo configuraron. Afirma que en su concepción original, y ante

situaciones de urgencia, prevalecieron soluciones de oportunidad, que no se adecuaron a la evolución real del país y que se petrificaron en formas rígidas. Además, existió un contenido agrario excesivamente reglamentario, defecto agravado con el tiempo y contradicciones que se reflejaron en la legislación secundaria, tales como las figuras ambivalentes de la dotación y de la protección a la pequeña propiedad; la concepción sobre la titularidad de los derechos del núcleo versus los del ejidatario; la dualidad proteccionista de la pequeña propiedad y el limitado alcance del instrumento de protección; la dicotomía entre organización y explotación colectiva y la asignación de parcelas; y el principio de competencias federal y estatal sobre fraccionamiento que no se ha llevado a la práctica.

El documento de análisis jurídico señaló enfático que "el marco constitucional no logra resolver el inmovilismo rural propio de la premodernidad y su sistema tutelar aísla al sector y frustra su desarrollo natural"<sup>96</sup>. De la legislación secundaria afirmó que no asignaba claramente derechos de propiedad, lo que promovía un mercado clandestino de uso de las tierras ejidales, configuraba al ejido con fuerte tutela e impracticables rigideces. Se destacaron las limitaciones en materia de asociación, irresponsabilidad legal y apoyos preferenciales. Se apuntó también que las leyes ataron al ejidatario a su tierra, independientemente de sus aptitudes o voluntad, con la obligación de la explotación directa de la tierra ejidal y la prohibición del uso de trabajo asalariado; no establecieron un mecanismo eficaz para rehabilitar tierras mal conformadas, degradadas o de mínima extensión; no ofrecieron un marco o régimen de contratos agrarios, lo que impidió el desarrollo de la agricultura de contrato; no contemplaron adecuadamente figuras de asociación o regímenes de sociedades, en perjuicio tanto

---

96. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, *Opciones...*, p.25.

de ejidos como de pequeños propietarios; inhibieron el uso de predios compactados, en detrimento del aprovechamiento de economías de escala y del desarrollo de la empresa agraria; no previeron un concepto especial de inafectabilidad forestal, ni ofrecieron un tratamiento adecuado a la tierra sin aptitud agrícola.

### **Diagnóstico**

El diagnóstico que fue presentado afirmó que algunos problemas básicos del sistema agrario, tales como la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra, la presión permanente que del procedimiento de redistribución, los límites a la extensión y al uso, la propiedad y administración de tierras rústicas por corporaciones y los constantes conflictos causados por la indefinición por la defectuosa asignación de derechos de propiedad, sólo podrían solucionarse mediante la reforma constitucional,

Otros problemas como la inmovilidad de la tierra, la rigidez en su uso, las limitaciones en el régimen económico del ejido y la imposibilidad de compactación de tierras, entre otros, podrían encontrar solución en la legislación secundaria.

Así, se afirmó que la vía reglamentaria era insuficiente para resolver los problemas más graves derivados de un marco legal inadecuado y caduco que seguía en vigor. Se reconoció empero que el aspecto legal era sólo una parte de la problemática agrícola y que sus flexibilización debía combinarse con políticas apropiadas sobre la organización de los productores, la educación y capacitación rural, la investigación y la asistencia técnica, el crédito, los precios y la comercialización.

En la medida en que lo permitieran las condiciones económicas, políticas y sociales se recomendó reformar el artículo 27 constitucional, expedir una nueva legislación secundaria y adecuar exhaustivamente el aparato administrativo para garantizar la óptima aplicación de las reformas.

## CUARTA PARTE

### INNOVACION INSTITUCIONAL EN LOS DERECHOS DE PROPIEDAD EN MEXICO

#### *Derechos de propiedad*

En las sociedades modernas, los derechos de uso se estructuran mediante arreglos institucionales que se fundamentan en la Constitución. Esto es, mediante reglas establecidas que dan formalidad a los derechos otorgados por la autoridad estatal. En México, después de la Revolución, se estableció formalmente en la Constitución un régimen mixto de propiedad estatal, comunal (ejidos y comunidades) y privada (pequeña propiedad).

La estructura primera del artículo 27 constitucional giró alrededor del concepto de propiedad originaria de la nación y de la capacidad de los individuos para adquirir el dominio<sup>97</sup>. Se establecieron modalidades para ese dominio de acuerdo con la idea de "interés público" y, con ella, se llevaron a cabo una serie de acciones de restitución y dotación de tierra de reparto agrario masivo, acción dotatoria que duró, formalmente, un lapso de 75 años.

Las subsecuentes modificaciones al texto constitucional no cambiaron fundamentalmente la estructura de derechos de propiedad. Al principio, se buscó acelerar el reparto agrario y más tarde, proteger a la propiedad privada, aunque cabe señalar que este no ha sido un proceso lineal o coherente. En la década de los años treinta, por ejemplo, la reforma constitucional más importante fue la de Abelardo L. Rodríguez en 1934. Consistió en la incorporación al texto constitucional de la ley del 6

---

97. Antonio de Ibarrola, *Derecho Agrario*. México, Porrúa, 1983 (2a edición), p.212.

de enero de 1915. Se utilizó por primera vez el término "núcleos de población" para insistir en el derecho de la restitución o dotación y se negó a los propietarios privados todo recurso, en especial el de amparo, en caso de afectación o resolución dotatoria. Al mismo tiempo, se insistió en la prohibición de afectar la pequeña propiedad. El objetivo de tal modificación fue constitucionalizar un régimen de reparto con el establecimiento de poderes excepcionales y ratificar el régimen específico de suspensión de garantías. La ambigüedad de la protección a la propiedad privada y el mandato específico de continuar y acelerar el reparto creó una situación hostil y de concentración del poder en las autoridades agrarias encargadas de dichos procedimientos cuyos ejemplos encontramos repetidas veces en la historia agraria de nuestro país.<sup>98</sup>

El aumento en los conflictos agrarios por cuestiones de límites, y la incapacidad para resolverlos a nivel local, originó la reforma del 6 de diciembre de 1937, en la que se estableció una doble jurisdicción, al dar facultades al Ejecutivo Federal y a la Suprema Corte. Esto dio lugar a resoluciones contradictorias y de concentración de facultades de este tipo en el poder ejecutivo. Es precisamente durante el gobierno de Lázaro Cárdenas que el ejecutivo se encauzó a hacer efectivo el mandato de reparto.

En el sexenio de Miguel Alemán se dieron cambios constitucionales orientados a promover la producción en el sector. Las altas tasas de crecimiento de la agricultura mexicana empezaron a surgir a principios de la década de los años cuarenta. Así, se puede observar en las modificaciones constitucionales de 1947, una preocupación por continuar el desarrollo económico del sector, de tal forma que se adicionó a la fracción X un párrafo que establecía la extensión mínima de la unidad de dotación (10 has), con

---

98. *Ibid.*, p.233

la intención de evitar el minifudio; se introdujo el derecho de amparo a los pequeños propietarios con certificado de inafectabilidad; y se establecieron a nivel federal los límites de la pequeña propiedad.

Luis Echeverría formuló la modificación constitucional que dictó medidas para disponer en los términos de la Ley Reglamentaria<sup>99</sup> la organización y explotación colectiva de los ejidos y las comunidades. Durante este período se suscitaron una serie de afectaciones a pequeños propietarios en los estados de Tlaxcala, Puebla y Sonora. El trasfondo político de la situación permitió la violación de la recién expedida Ley de Reforma Agraria y de la propia Constitución.<sup>100</sup>

La siguiente modificación constitucional importante la formuló Miguel de la Madrid en 1983. Su intención fue anunciar la promoción estatal para las condiciones de desarrollo rural integral, las medidas necesarias para la expedita y honesta impartición de justicia y la seguridad en las tres formas de tenencia. Sin embargo, esta reforma no sentó las bases reales para la eliminación de algunos de los obstáculos más graves para el desarrollo del sector.

La configuración del texto constitucional del artículo 27, antes de la reforma de 1992, derivó una estructura particular de derechos de propiedad. En lo general se puede decir que existe propiedad estatal, comunal y privada. Sin embargo, dicha estructura guarda características *sui generis* en cuanto a la identidad de los poseedores y los derechos sobre el uso.

---

99. Esta Ley Reglamentaria fue la Ley Federal de Reforma Agraria expedida el 1 de Mayo 1971.

100. Manuel de Unánue, *op. cit.*, p.37.

### ***La propiedad comunal***

Con el propósito de señalar cuales son los derechos sobre la propiedad comunal en México, mencionemos primero, aunque sea de una manera muy general y evitando en lo posible las muchas complejidades que esto implica, sus modalidades, para después señalar sus consecuencias económicas.

Existen dos tipos de propiedad comunal, éstas son ejidos y comunidades. Los ejidos han sido la forma de propiedad comunal más generalizada en nuestro país. Las comunidades tienen una relación estrecha con las formas de tenencia tradicionales de los grupos indígenas.

El ejido debía ser explotado directamente por sus miembros sin poder dar la tierra en arrendamiento ni en aparcería o sin poder celebrar cualquier acto que tuviera por objeto su explotación indirecta<sup>101</sup>. Los derechos sobre los bienes que se adquirían con la modalidad ejidal quedaban sujetos a modalidades específicas. Eran inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por lo cual no podían enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en forma parcial o total.<sup>102</sup>

El territorio del ejido se divide, generalmente, en unidades de dotación o parcelas individuales y un área de uso común.<sup>103</sup> No todos los miembros del núcleo de población poseen parcela individual, ni todos los ejidos están formalmente parcelados, debido a limitaciones administrativas y geográficas evidentes. La Asamblea General del ejido adjudicó, en el orden de preferencia establecido por la ley, las unidades de dotación.

---

101. Antonio de Ibarrola, *op. cit.*, p.373

102. José Ramón Medina Cervantes, *Derecho agrario*. México, Haría, 1987 (Colección de textos jurídicos universitarios), p.340.

103. A su vez consta de una zona urbanizada, la parcela escolar y un área de explotación común. Echeverría incluyó dentro de esta área como obligatorio el establecimiento de la Unidad Agrícola Industrial de la Mujer Campesina.

Los poseedores de las parcelas individuales tienen el derecho sucesorio circunscrito a una sola persona pero no poseían derechos de uso distintos que los señalados arriba para los ejidos.

El derecho de exclusión sobre el uso de la tierra ejidal fue establecido con la disposición de que nadie, otro que el ejidatario directamente, podría explotar la tierra ejidal. Este derecho causó grandes estragos económicos. El uso fue de facto individual, lo demuestra el extenso minifundismo que se dio en el país, pero formalmente se establecieron derechos comunales. Esto sólo sirvió para restringir al individuo en el uso sobre la propiedad. Este fenómeno causó distorsiones graves, porque por una parte, dada la imposibilidad de implementar un sistema de explotación colectiva, no se lograron compactaciones de tierra, economías a escala, mayor acceso a la tecnología, mecanización, infraestructura y comercialización adecuada. Por otro parte, dada la rigidez del sistema de derechos sobre el uso, no fue posible crear incentivos suficientes para canalizar un mayor flujo de inversiones privadas al campo.

En la propiedad comunal siempre existen derechos de exclusión restringidos debido a que el uso se comparte con el resto de individuos que forman la comunidad, pero no es la propiedad *per se* la que en realidad interesa sino el uso sobre el recurso poseído. El ejido no llegó nunca a ser una explotación colectiva en realidad o por lo menos este tipo de explotación no se generalizó en el país, más bien existieron explotaciones individuales en predios de menos de 10 has.

Los arreglos institucionales existentes y el uso que en realidad se le daba a la tierra causó que se violaran frecuentemente las disposiciones legales. Muchas veces esto ocurrió en detrimento de los campesinos pues no tenían garantías ni seguridad

en los actos fuera de la ley en los que incurrían. Además, al no estar formalmente registradas estas operaciones, el gobierno perdía los ingresos que de lo contrario hubiera adquirido.

### ***La propiedad privada***

Los derechos de uso sobre la propiedad privada en México incluyen el uso por terceros, el arrendamiento, la venta, la aparcería, la asociación. La propiedad es embargable, alienable, prescriptible y trasmisible, pero estaba prohibida la creación de sociedades mercantiles por acciones.

La seguridad de derechos de este tipo de propiedad estaba ligado a los problemas de afectación. Además, es posible que en muchos casos límites definidos no hayan sido formalmente especificados, debido a la carencia de infraestructura administrativa y de organización necesaria para implementar normas técnicas de limitación de terrenos. Esta deficiencia provocó inseguridad en la tenencia no sólo para los pequeños propietarios sino también para ejidatarios y comuneros. La producción se vio afectada porque el área en conflicto generaba alto riesgo para la inversión.

A falta del recurso corporativo se fueron generando tipos de asociaciones alternativas, pero sin poder aprovechar las ventajas que la sociedades mercantiles por acciones tienen en cuanto a captación de recursos y una estructura societaria más flexible.

### ***La identidad de los poseedores***

En el ejido el titular es un núcleo de población. Pero en las parcelas, que son parte de él, los poseedores son individuos y deben respaldar su titularidad con un certificado de derechos agrarios. Esta titularidad requiere de un mecanismo difuso y complejo de especificación de derechos. El núcleo de población es el solicitante de los derechos y

a éste se le otorga, pero la titularidad de los poseedores de las unidades de dotación se establece, si acaso --como ya se mencionó--, por la Asamblea General del Ejido y son confirmados por los órganos de organización de las autoridades ejidales y comunales, el Comisariado ejidal y el Consejo de vigilancia y por el gobierno federal, a través de la Secretaría de la Reforma Agraria.

En la propiedad privada el problema no radicaba en la identidad del poseedor, pues se contaba en la mayoría de los casos con documentos que constaban como títulos de propiedad y más tarde certificados de inafectabilidad expedidos por el ejecutivo federal. Pero fue sujeto de la inseguridad de invasiones con la prolongación oficial del mecanismo de reparto agrario. Debido a que éste fue establecido constitucionalmente, funcionó como la parte medular de un cambio continuo en los derechos de propiedad sobre la tierra. Es decir, no podía existir una estructura acabada de derechos de propiedad si existía al mismo tiempo un mecanismo por el cual se podía redefinir. Lo que en un tiempo era propiedad privada, podía cambiar a propiedad comunal, ya fuera por resolución oficial de restitución o dotación o por invasiones que de hecho se realizaban y se legalizaban más tarde. Es decir, la titularidad del dueño estaba definida pero esa formalidad no estaba garantizada, lo que creó confusiones e inseguridad.

Es interesante observar que el número de solicitantes de tierra representó y lo seguirá haciendo por algún tiempo una problemática social y política peligrosa en el país. Algunos de los cálculos hechos del total de expedientes legalmente inconclusos suma más de 30,000. Debido a la incapacidad de dotar tierra, muchas de estas

solicitudes eran archivadas por acuerdo del Cuerpo Consultivo Agrario<sup>104</sup>, sin embargo, a muchos de estas les falta la resolución presidencial negativa para que su acuerdo de archivo sea definitivo. Esta falta de definitividad es un factor importante de inseguridad en la tenencia de la tierra debido a que esos expedientes no están jurídicamente concluidos.

Los expedientes no resueltos muestran una fuerte demanda por derechos de propiedad sobre la tierra y un enorme problema administrativo. La modificación constitucional que da por terminado el reparto agrario necesita forzosamente de la resolución del rezago agrario que se ha generado durante tantos años.

Con la estructura de derechos vigente hasta 1991, en el campo mexicano se generaron situaciones conflictivas. Por una parte, los poseedores de los derechos o los tenían de manera muy limitada y con rigidezes que no correspondían a la forma de explotación económica que ejercían o los poseían con la inseguridad de no tenerlos mañana. Esto no permitía aprovechar beneficios potenciales en la explotación sobre el recurso. Por otra parte, existe todavía una demanda, políticamente peligrosa, no satisfecha por derechos de propiedad sobre la tierra. Estos dos factores pueden ser considerados como los causantes de la demanda de cambio la estructura de derechos de propiedad para reducir costos de transacción de la actividad económica en el campo y generar beneficios adicionales y con ello aliviar la necesidad por un recurso que no puede ser físicamente satisfecha.

---

**104.** Organismo administrativo, técnico, organizativo y normativo dependiente de la SRA que se encarga, entre otras, de dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República, opinar sobre los conflictos que se suscitan con motivo de la ejecución de las resoluciones presidenciales y resolver en los casos de inconformidad respecto a privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones.

## ***Ideología***

Los cambios en la ideología permitieron un cambio en los derechos de propiedad sobre la tierra en México, pero debemos preguntarnos, primero ¿cambios en la ideología de quién? y después ¿en qué sentido? Tenemos que considerar pues a los diferentes actores que intervinieron. Simplificando el proceso, tenemos a los que formularon, a los actores y a los sujetos de la política.

Las causas del cambio ideológico son complejas debido a que estos van generándose de manera incremental y lentamente. Sin embargo, podemos señalar aquí algunos indicadores que nos permitan apuntar en qué sentido se pudo haber modificado la ideología para permitir el cambio y asimismo apuntar tentativamente sus causas.

### ***Los formuladores de la política***

Los técnicos, investigadores e intelectuales que formulan las opciones de política no están exentos de la ideología de aquellos que sustentan el poder. El análisis que se formula tiene implícito una serie de supuestos basados en una determinada posición ideológica. Es necesario reconocer que ésta no es independiente del poder ni del desarrollo del sistema económico.

Las ideas deben tener un mecanismo de difusión y un entorno adecuado para que estas tengan éxito<sup>105</sup>. En este caso estamos hablando de las ideas de liberalización y privatización que fueron divulgadas e implementadas a mediados de la década de

---

105. "Any idea no matter how potentially significant, cannot become operable unless it has an impact on that which it is about. And to have an impact, the idea must be transmitted throughout society, or at least throughout a significant part thereof. An idea that does not go beyond the brain of the ideologist is stillborn; it either dies with its creator or must wait rebirth by another more propitious time". John F. Henry, *The making of neoclassical economics*. London, Unwin Hyman, 1990, p.1.

los años ochenta. La reforma del estado emprendida en el sexenio de Miguel de la Madrid ha tenido como pilar básico la eficiencia económica con la intención de lograr relaciones de mercado más claras y una cada vez más racional intervención estatal.

La administración de Miguel de la Madrid representó una renovación de gran parte de los mandos de la burocracia y en la que destacó la homogeneidad en cuanto a su alto grado de educación y su pertenencia al llamado grupo financiero, dentro del cual el presidente había hecho su carrera. Destacaba además que en el gabinete muy pocos miembros habían tenido experiencia electoral<sup>106</sup>.

La homogeneidad continuó con la entrada en el poder de Carlos Salinas de Gortari. La política de privatización y liberalización siguió adelante y con renovada fuerza. Con un enfoque predominantemente neoclásico en la práctica, se han llevado a cabo numerosas privatizaciones y reestructuraciones en las empresas públicas, que reflejan cambios en los derechos de propiedad bajo el supuesto y con el objetivo de que una definición más clara traerá una reducción en los costos de transacción de la actividad económica y con ello elevará su tasa de crecimiento. El sector agropecuario, sin embargo, no gozó de esta homogeneidad en los mandos de la burocracia que la dirigía y hasta 1990 tampoco en cuanto a la política que se implementaba.

A partir de 1990 se pueden identificar, dentro de los formuladores de la política, con respecto a los derechos de propiedad, a tres grupos con tendencias ideológicas muy bien identificadas. Los dos primeros dentro de la propia SARH y el tercero en el Instituto Nacional Indigenista (INI). El primero, el más reciente dentro de la SARH y el más cercano a los planteamientos ideológicos de la presidencia, sostuvo que "la certidumbre macroeconómica, la estabilidad de precios y la recuperación de la

---

106. Olivia E.C. Mogollón, *El ajuste económico en la década de los años ochenta y sus posibles repercusiones políticas*. Tesis, México, ITAM, 1990, p.191.

capacidad de México para crecer en forma sostenida crearon las condiciones propicias para .. la modernización del campo" que "en un clima de libertad e incentivos transparentes, en circunstancias que faciliten la movilidad de los factores, en función de las percepciones individuales de cada productor y bajo un esquema de mecanismos legales funcionales ... [sería] posible materializar en los hechos los ambiciosos objetivos... de la política agropecuaria"<sup>107</sup>.

De acuerdo a una publicación inglesa, el trabajo del Subsecretario de Planeación era el de "...permitir que retornaran las fuerzas del mercado a la agricultura"<sup>108</sup>. Este grupo, que podríamos llamar "tecnocrático", fundamentó, en extenso y cuidadoso análisis económico y jurídico, la necesidad de tomar medidas radicales de cambio institucional. Los estudios señalaban las consecuencias de cada opción propuesta y apuntaban, como deseable, la más radical: la modificación de la estructura de derechos de propiedad a nivel constitucional para dar definición clara y extensa sobre los derechos de uso sobre la tierra. Pero es necesario subrayar que nunca fue propuesto, como lo argumentó la oposición, la desaparición del ejido. Hasta cierto punto podemos decir que este grupo retomaba, aunque más radical, la postura neoclásica de los estructuralistas de la década de los años setenta en cuanto al análisis de la situación del campo. Pero sus propuestas rompieron con el tono del continuismo crítico de dicha corriente.

El segundo grupo, perteneciente a la vieja guardia de la política agraria, fue poco consistente en su posición ideológica. Sus representantes, alguna vez ligados a los planteamientos marxistas, se ubicaron en una posición intermedia entre la permanencia

---

107. Luis Téllez Kuenzler, "El cambio...", p.27.

108. "El agro nacional aún es el sector olvidado: The Economist", *Excelsior*, México D.F., 12 de octubre de 1990, Sección F.

de las instituciones agrarias tradicionales y una flexibilización en las disposiciones secundarias sobre asociación. Su principal argumentación para la resolución de los problemas del agro se fundamentó, primero, en la creación de un novedoso sistema de sociedades adecuadas a las circunstancias agrarias de México, sin modificaciones constitucionales, y después se retomó la idea de que lo crucial de la reforma era el tipo de apoyo que el gobierno daría a los campesinos con los nuevos cambios. Se definió el punto óptimo de equilibrio en la estructura de propiedad como sujeto a "los apoyos que el Estado desarrollará para hacer más competitivos a los sectores más desfavorecidos de la agricultura campesina frente a las posibilidades de expansión del sector más próspero de la agricultura empresarial"<sup>109</sup>. El discurso se basó principalmente en la idea de apoyo a los esquemas de asociación de la clase campesina pero no se profundizó lo necesario en los mecanismos para lograr que ésta se diera en la realidad, salvo en los apoyos gubernamentales.

La tercera posición, centrada en los planteamientos campesinistas de la corriente historicoestructural, olvidados ya por los nuevos políticos, estuvo dirigida por el hasta entonces director del INI, Arturo Warman. Este había señalado tiempo atrás que la Revolución Mexicana había terminado estableciendo por parte del Estado una especie de protectorado sobre los campesinos; pero que este hecho no había significado la liberación de los productores rurales directos, sino una explotación a manos de un nuevo grupo: la burocracia.<sup>110</sup> Además, señalaba que la política pública en torno al campo, años atrás, había reflejado la promoción de un estilo particular de

---

109. Gustavo Gordillo, *¿Agricultura social versus agricultura de mercado?*, *Replones*, (8), núm 22, 1992, p.24.

110. Cynthia Hewitt de Alcántara, *Imágenes del campo. La interpretación antropológica del México Rural*. México, El Colegio de México, 1988, p.226

modernización, una forma ilusoria de desarrollo industrial urbano que se sustentaba en la explotación de los productores rurales directos para lograr el adelanto económico de toda la población no campesina del país.

La posición académica de Warman fue suplementada por su carrera como funcionario público. Es por ello que analiza el papel del Estado en el campo, de una manera mucho más profunda y juiciosa. Su posición dentro del grupo que formuló los cambios fue determinante en la creación de mecanismos adicionales de protección a los campesinos frente al gobierno y al sector capitalista.<sup>111</sup>

### ***El juego político***

Es difícil señalar con exactitud quienes forman parte de este juego. Casi nunca se cuenta con la información suficiente sobre quienes son en realidad los que influyen la decisión y en segundo porque no se puede medir el grado y el cambio de esta influencia. Aquí analizaremos someramente a tres grupos de actores: las organizaciones campesinas, los empresarios y una parte de la burocracia.

### ***Las organizaciones campesinas***

La conformación del Congreso Agrario Permanente a principios de la administración del Presidente Salinas de Gortari se perfiló como un fortalecimiento al agrarismo mexicano. Se agruparon en él más de 10 organizaciones campesinas de diferentes tendencias. Sin embargo, la homogeneidad en este grupo y la fuerza de la ideología en los conceptos agrarios tradicionales se mostraron débiles frente al proceso de cambio.

---

111. Específicamente en lo que se refiere a la Procuraduría Agraria.

El 8 de octubre de 1991, el entonces líder de la Confederación Nacional Campesina (CNC), Maximiliano Silerio Esparza, declaró su aprobación al cambio en la situación jurídica en la tenencia de la tierra (mencionó incluso modificaciones constitucionales). Dijo que el sector demandaba mayor libertad para el ejido y aseguró que un cambio en la situación jurídica permitiría aumento de la producción y la productividad, mayor inversión en las parcelas, más arraigo a la tierra y beneficio patrimonial a nivel familiar.<sup>112</sup>

Estas declaraciones causaron reacciones en contra de diversas centrales campesinas, muchas de ellas afiliadas al CAP, e incluso dentro de la propia CNC se dieron manifestaciones en contra. Por ejemplo, el coordinador del CAP, Alvaro López Ríos, declaró que se tendría que tomar en cuenta la opinión del movimiento campesino y de sus organizaciones para hacer las modificaciones al marco jurídico, pero nunca en términos de "reprivatización"<sup>113</sup>.

Juan Leyva Mendivil, dirigente de la Alianza Campesina del Noroeste (ALCANO) señaló que la ley de la Reforma Agraria debía modificarse para que el ejidatario fuera dueño de su parcela y pudiera disponer de ella como mejor le favoreciera, pero sin desaparecer el ejido. Añadió posteriormente que "lo que no se vale es que pretendan dar golpe de Estado a los campesinos, pasar de un tipo de tenencia de la tierra a otro".<sup>114</sup>

José Dolores López, dirigente de la CIOAC, dijo que su organización estaba por la defensa del ejido y que por ningún motivo permitiría la reprivatización y mucho menos que la pequeña propiedad se ampliara. Demandó examinar el asunto más ampliamente y hacer un plebiscito a nivel nacional, serio y responsable.

---

112. Rosa María Chavarría Díaz, *art. cit.*

113. Alberto Ramírez Rivera, "Evitará el CAP la excesiva injerencia del Estado en lo que sólo es competencia del ejido: López Ríos", *Uno más uno*, México, D.F., 22 de octubre, Sección Política Nacional.

114. "Golpe de Estado al ejido: Leyva Mendivil", *La Jornada*, México, D.F., 9 de octubre, Sección El País.

La Liga de Comunidades Agrarias y las uniones y organizaciones filiales de la CNC rechazaron de forma rotunda la propuesta que hizo su dirigente, en el sentido de entregar el ejido en propiedad a sus poseedores<sup>115</sup>.

La conmoción que se generó con las declaraciones de Silerio Esparza fue más de palabras y menos de hechos. No hubo entonces ninguna movilización campesina importante. Sin embargo, el Presidente buscó asegurar la paz política antes de enviar la iniciativa de modificaciones al Congreso. Así, manifestó a los dirigentes de las principales centrales campesinas que había una decisión absoluta de su gobierno para que el ejido y la comunidad campesina así como la Reforma Agraria no desaparecieran. Pero si declaró que era inaplazable una reforma productiva que acabara con el anquilosamiento que había en el campo.<sup>116</sup>

En la discusión pública sostenida por las distintas centrales campesinas se dejó ver que había consenso entorno a la deplorable situación del campo mexicano. No había, empero, posiciones claras sobre la vía de solución. El único acuerdo era el no a la privatización. Muchas declaraciones de los líderes de estas organizaciones afirmaban estar de acuerdo con la flexibilización en el uso de la tierra ejidal. Otras posiciones en contra que incluían la amenaza de movilizaciones campesinas. Sin embargo éstas no llegaron o por lo menos no con la fuerza necesaria.

El 7 de noviembre se envió la iniciativa de modificaciones del artículo 27 constitucional, una semana después, el 14, el Presidente convocó a una reunión en el Salón Adolfo López Mateos de la Residencia Oficial. Ahí, ante los dirigentes del Congreso Agrario Permanente, su gabinete y los medios de comunicación, destacó

---

115. Guillermo Gómez Y, "Con el rechazo definitivo a privatizar el ejido, concluye consulta en la CNC", *El Nacional*, México, D.F., 31 de octubre de 1991.

116. Renato Davalos, "Modificaciones por consenso a la Ley Agraria: Salinas", *Excelsior*, México, D.F., 9 de octubre de 1991, Sección A.

en diez puntos la necesidad de los cambios. Enfatizó la continuidad histórica en el cambio a la estructura en los derechos de propiedad y la urgencia de implementar un programa integral. Resaltó el compromiso de recursos presupuestales crecientes y la resolución de la cartera vencida con el Banrural<sup>117</sup>.

Las amenazas de movilizaciones<sup>118</sup> y lo acalorado de la discusión de las organizaciones campesinas de un tema sensible e importante, económica y políticamente, apresuró el anuncio de un programa integral que mostraba claramente que no se pretendía ni "privatizar" el ejido ni dejar sin apoyo gubernamental al sector agropecuario.

La medida dio resultado, la movilización convocada para el 21 de noviembre perdió fuerza y si bien se dieron algunas marchas no tuvieron mucho impacto. El movimiento campesino organizado "recapacitó". Juan Leyva Mendevil, entonces dirigente del CAP, declaró el 6 de enero ante el Presidente de la República: "Ahora estamos convencidos de que las reformas al 27 constitucional nos dan la oportunidad de darle al campo una nueva posición en la que todos los productores recobremos nuestro papel protagónico en la vida nacional"<sup>119</sup>.

### **Los empresarios**

Las propuestas de cambio de la iniciativa privada con respecto a los problemas de la agricultura mexicana vienen repitiéndose desde hace ya tiempo. Pero mientras

---

117. Carlos Salinas de Gortari, *Diez puntos para libertad y justicia al campo mexicano*. México, Los Pinos, 14 de noviembre de 1991 (Discurso).

118. El 27 de octubre los dirigentes de diversas organizaciones campesinas, ente los que destacaron la CIOAC (Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos), la UNORCA (Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas) y la UGOCP (Unión General Obrera, Campesina y Popular) convocaron una marcha para el 21 de noviembre en demanda de la protección del ejido en términos de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, terminar con la simulación agraria, seguimiento y solución de expedientes agrarios, aumento del presupuesto federal para el agro. Matilde Pérez U. "Se realizará una movilización nacional en defensa del ejido", *La Jornada*, México D.F., 28 de octubre de 1991, Sección El País.

119. "Resolución pacífica de controversias rurales", *Excelsior*, México, D.F., 7 de enero de 1992, Sección A.

el gobierno tuvo recursos y el sector marchó sin graves problemas, esas voces no tuvieron eco. Sin embargo, la situación económica cada vez más desalentadora permitió a esas voces escucharse más fuerte.

Ejemplo de lo anterior, es el Congreso Nacional Agropecuario (CNA), organismo cúpula del Consejo Coordinador Empresarial. En 1986, esta organización de empresarios del sector agropecuario elaboró un diagnóstico de la actividad y un documento de propuestas titulado *Modernización Integral del Campo Mexicano*. En este se proponía reformar el artículo 27 constitucional "a fin de quitarle su carácter expropiatorio y confiscatorio...", la desaparición de la Secretaría de la Reforma Agraria y la creación de Tribunales Federales Agrarios<sup>120</sup>.

A partir de 1991, el sector empresarial insistía abiertamente sobre la necesidad de cambios en la legislación agraria<sup>121</sup>. El experimento de Vaquerías, junto con otros notables ejemplos<sup>122</sup>, habían generado una serie de expectativas en cuanto a los resultados de la inversión privada en la agricultura, los proyectos de asociación prometían, dentro de los márgenes de riesgo que el sector agropecuario implica, un alto grado de rentabilidad.

Esto no quiere decir que el gobierno fuera rehén de las empresarios en la reforma al marco legal, como muchos quieren creer, pues baste decir que si bien se apuntaba hacia la liberalización, las organizaciones empresariales no contaban formalmente con un proyecto definido y preciso sobre las reformas que debían llevarse a cabo. Este fue elaborado por las organizaciones gubernamentales.

---

120. Manuel de Unánue, *op. cit.*, p.111.

121. Ver por ejemplo Mario Cappi Jarillo, *art. cit.*

122. El proyecto Porcícola de Yucatán y el esquema del grupo Trasgo.

### ***La burocracia***

Debemos suponer que la primera organización gubernamental en oponerse a los cambios, y específicamente al fin del reparto agrario, sería la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) pues con éstos su función principal desaparecería y con ésta, su existencia.

Sin embargo, cada vez era más difícil para los funcionarios de la SRA sostener el discurso agrarista, fundamentado en los beneficios del reparto agrario y de la intervención estatal, pues la evidencia empírica sobre la deplorable situación que se enfrentaba en el campo mostraban, ya desde la crisis de la década de los años ochenta, lo insostenible de políticas de esa naturaleza.

Tres factores fueron cruciales para resolver las resistencias que pudieron haberse creado (aunque nunca fueron abiertas) dentro de la SRA. Primero, la necesidad de una organización para resolver el grave problema del rezago agrario. Segundo, el aumento en alrededor del 50 por ciento para 1992, en términos reales, del presupuesto de esta dependencia. Tercero, la repetida promesa de no desaparecer a la SRA, por lo menos inmediatamente después de las reformas.

El futuro que se augura para la SRA es corto, pero también es cierto que su permanencia, por lo menos en el corto plazo, es un elemento que permitió estabilidad en la estructura burocrática, necesaria para llevar a cabo las reformas al marco legal.

Para la formulación de la política, se han tomado en consideración también diversas y variadas opiniones de diferentes actores en la escena política. Cabe destacar que ninguno de los gobernadores de los estados más conflictivos en el ámbito agrario (Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Tlaxcala, por ejemplo) se manifestaron en desacuerdo, o

por lo menos no abiertamente. Sus comentarios y propuestas definitivamente tuvieron alguna influencia en este proceso, pues éstas podrían verse como un termómetro político regional.

En el juego político de este proceso definitivamente intervinieron muchos, muchísimos más actores que tuvieron influencia en la decisión y llevaron la balanza a favorecer los cambios constitucionales. Los mencionados fueron a nuestro juicio importantes en la etapa de la formulación descrita. Habrá que esperar más tiempo y buscar más información que nos ayuden a ubicar y describir de manera más detallada los cambios en las organizaciones gubernamentales que han permitido una nueva estructura en los derechos de propiedad sobre la tierra.

### ***El campo***

¿Cuáles fueron las causas del cambio ideológico que hicieron factible una reforma de esta trascendencia? Esta es una pregunta que debe ser objeto de una investigación exhaustiva y completa que supera las pretensiones de la presente. Sin embargo contamos con alguna información que nos puede ayudar a señalar algunos elementos importantes en este sentido.

La Encuesta Nacional de Productividad Agropecuaria 1990 señaló que el ejidatario, en la mayoría de los casos, se siente propietario de su parcela; que hay una alta proporción que piensa que el reparto agrario debe continuar y que debía existir libertad de asociación, aunque no tantos reconocieron que ya existen estos esquemas de hecho y fuera de la ley.

Dos encuestas, realizadas por la SARH en noviembre de 1991, mostraron lo siguiente: más del 80 por ciento de los encuestados tenía conocimiento de las

propuestas de modificación al artículo 27; alrededor del 60 por ciento estaba de acuerdo con los cambios; un porcentaje menor estaba de acuerdo con la terminación del reparto<sup>123</sup>.

Desde mediados de noviembre de 1991, se empezaron a recopilar actas de adhesión a las reformas al artículo 27. Esto se realizó por medio de las delegaciones estatales de la SARH. El total de actas recabadas, con declaraciones de aprobación a la política, sumaron aproximadamente 60 por ciento del total de ejidos del país.

No obstante lo anterior, resultados de un estudio cualitativo sobre una campaña de difusión de las reformas al artículo 27, en mayo de 1992, muestra opiniones contradictorias a las encuestas y a las actas de adhesión recopiladas por la SARH. En primer lugar, se apunta que los cambios realizados en el marco legal tienen relativa presencia pero que predomina un vago y parcial conocimiento, en segundo, que las expectativas de los campesinos no son halagadoras y se considera que difícilmente impactarán positivamente su compleja problemática y sus condiciones de vida.

Podemos señalar varios factores que permiten una explicación de la información contradictoria que se ha generado con el cambio y porqué éste se dio sin gran conmoción política de la siguiente manera:

1. La disminución significativa en los precios relativos, sobre todo durante las dos últimas décadas, de los productos agropecuarios hicieron cada vez más desfavorables las relaciones de intercambios para el agricultor, lo que pudo haber originado un cambio sobre la percepción de la estructura de derechos de propiedad como no adecuada o injusta para los productores.

---

123. De los encuestados en la primera, 60 por ciento eran ejidatarios y 20 por ciento, pequeños propietarios; en la segunda, 65 por ciento eran ejidatarios y 23 por ciento, pequeños propietarios.

2. Las expectativas no favorables sobre su situación permitió que se llevaran a cabo cambios en la estructura de derechos. Pues, mientras las expectativas de la población sean pobres acerca del futuro, el anuncio de modificaciones de política no dará lugar a estallidos de descontento mientras no afecte de manera significativa y directa el desarrollo de la vida cotidiana.
3. Es probable que exista un alto grado de desinformación o bien que su difusión sea asimétrica.

### ***La innovación institucional y la formulación de la política***

La iniciativa de modificaciones al texto constitucional del artículo 27 enviada al Congreso el 7 de noviembre de 1991 fue la decisión del ejecutivo de llevar a cabo una política de innovación en la estructura de derechos de propiedad sobre la tierra en México. La antigua estructura no permitía la flexibilidad suficiente en el uso de la tierra para aprovechar formas modernas de asociación necesarias para reactivar la actividad en el sector bajo el esquema neoclásico de incentivos.

El sector agropecuario enfrenta desde hace una década su más severa crisis. Las políticas puestas en práctica para su solución, entre las que se encuentran: abatimiento del rezago, descentralización de funciones, convenios con las gubernaturas estatales, investigación de latifundios, deslindes, resolución de conflictos, depuración de censos, expedición de certificados de inafectabilidad, planes estatales, elaboración de manuales e instructivos de organización ejidal, nuevas formas de organización ejidal, etc. no han tenido el éxito esperado.

En los sexenios de José López Portillo y Miguel de la Madrid se intentaron diversas medidas de política para superar la crisis. Ninguna de éstas incluyó cambios fundamentales en los derechos de propiedad. De forma general estas se muestran en el siguiente cuadro.

José López Portillo	Miguel de la Madrid
Promulgación de la Ley de Fomento Agropecuario	Principios programáticos en un cambio constitucional, sin instrumentos de aplicación en legislación secundaria.
Fomento a la idea de "modernización agrícola".	Utilización del concepto de "desarrollo rural integral".
Impulso a una estrategia de ventajas comparativas.	Política de incentivos a la exportación y apertura comercial.
Enfásis a la producción de básicos con el SAM.	Restricción en el gasto gubernamental.
Impulso de casos aislados de asociaciones.	Reforma de la LFRA para dar apoyo a la asociación en aprovechamientos no agrícolas.

La decisión tomada por el ejecutivo de enviar la iniciativa al Congreso no puede ser considerada como la culminación del proceso de reforma a la estructura de derechos de propiedad. Este proceso incluye otros aspectos como las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo, el proceso de difusión e información sobre la reforma, los programas específicos, como el de rezago agrario y apoyos gubernamentales que se han derivado, los resultados y problemas en la implementación, el sistema de retroalimentación en la información, etc.

Sin embargo, al revisar el inicio de este proceso podemos apuntar ciertas características que nos ayudan a explicar y entender porque ha sido posible llevar a cabo cambios en la estructura de derechos de propiedad.

Primero, la arena en la que se desarrolló la política --en términos de Lowi-- fue redistributiva por cuanto abarca cuestiones agudísimas de las relaciones de propiedad, su desenlace afectará irremediablemente a gran parte de la población, las asociaciones cúpula con afinidades ideológicas tuvieron influencia decisiva y el lugar de la decisión fue el ejecutivo.

Segundo, en cuanto al análisis que se realizó tenemos que fue fundamentalmente bajo un enfoque neoclásico. Las opciones que se formularon, y a las que se dio mayor poder de respuesta frente a los problemas económicos, fueron fin del reparto agrario, movilidad de factores, conversión del tipo de tenencia y flexibilidad en la asociación, que sólo podrían lograrse bajo un nuevo esquema de arreglos institucionales mediante cambios constitucionales. La propuesta incluyó cambios en instituciones que no se habían intentado con anterioridad.

Tercero, el esfuerzo de difusión sobre los cambios ha sido limitado, lo que disminuye las posibilidades de generar información suficiente para la autocorrección en las etapas subsecuentes de la política. Pero al mismo tiempo se tiene la ventaja de no crear expectativas generalizadas que no puedan ser cumplidas y causen malestar social que derive en la "acción pública".

La iniciativa del 7 de noviembre de 1991 refleja en su exposición de motivos la convicción de impulsar el cambio en la situación del campo. Se reconoce el peso histórico y político del sector agrario y se bosqueja la idea de un cambio con continuidad histórica<sup>124</sup>. Su lenguaje se niega a ser tajante y declarar rotos esquemas anteriores, por el contrario, se apoya en una continuidad en la política agraria del país bajo la convicción de que "se han fraguado diversas respuestas para cada tiempo y

---

124. "La presente iniciativa está inscrita en la gran corriente histórica de nuestra reforma agraria y recupera, frente a nuevas circunstancias, sus planteamientos esenciales", *Iniciativa...*, p.XIX.

contexto"<sup>125</sup>. Sin embargo, se afirma categóricamente que, debido a una realidad demográfica, económica y de vida social muy diferente, continuar con "el reparto agrario pone en riesgo los objetivos mismos que persiguió la reforma agraria y la Revolución Mexicana"<sup>126</sup>.

El planteamiento del problema se da como minifundio, falta de inversión, tanto pública como privada, una baja distribución en el nivel de ingreso, y falta de incentivos económicos debido a un marco jurídico que refleja rigideces y propicia desperdicio de recursos.

El principal dilema en la política agraria y agrícola se define como la reactivación del crecimiento sostenido fundamentalmente a través de la inversión privada. Para ello, la decisión tomada tuvo que contemplar reformas fundamentales al marco jurídico en la tenencia de la tierra. No se modifican los preceptos que dan a la nación la propiedad originaria sobre las tierras y aguas; se mantiene y ratifica la explotación nacional del petróleo, los carburos de hidrógeno y los materiales radiactivos; tampoco se modifica la potestad de ejercer derechos en la zona económica del mar territorial y la facultad de expropiar por causa de utilidad pública. La intención de las modificaciones es propiciar mayor certidumbre en la tenencia de la tierra, revertir el creciente minifundio y ofrecer los mecanismos y las formas de asociación que estimulen una mayor inversión y capitalización que resulte en mayores incrementos en la producción.

---

125. *Ibid.*, p.5.

126. *Ibid.*, p. XVIII.

## CONCLUSIONES

A través de la historia, la definición e institucionalización de los derechos de propiedad sobre la tierra ha sido un asunto importante y sensible porque las características de su estructura (los derechos de uso y la identidad de los poseedores) y los mecanismos de hacerla efectiva tienen repercusiones decisivas para la asignación de recursos y la eficiencia económica.

El aumento demográfico, las variaciones en los precios relativos, los avances tecnológicos y las condiciones políticas modifican los costos de las transacciones económicas y generan con ello demanda de adecuaciones en la estructura de derechos que permitan aprovechar ganancias potenciales.

Las consecuencias señaladas por la teoría neoclásica, de la creación de derechos de propiedad exclusivos sobre la tierra, son: incentivos a la inversión, reducción de la incertidumbre e incorporación de este recurso a las transacciones de los mercados financieros. La formulación de arreglos institucionales que respalden una estructura de derechos exclusivos de uso sobre la tierra no depende sólo de la existencia de demanda y de condiciones políticas, ideológicas o económicas particulares sino también de los recursos del gobierno, particularmente, para generar las opciones de cambio y de los costos de implementación de la innovación.

La innovación institucional en los derechos de propiedad se refiere a un complejo proceso en el que intervienen cambios en la ideología, la interacción entre actores políticos y la elaboración de análisis de políticas alternativas. La importancia de estudiar los recursos utilizados en este proceso ayuda a conocer la naturaleza de la oferta y la dirección del cambio. Las políticas en torno a los derechos de propiedad implican

características específicas en lo que se refiere a las relaciones entre las unidades involucradas, la estructura de poder, el lugar de la decisión y las particularidades de la implementación.

La política de reformas al artículo 27 constitucional puede ser analizada como una innovación institucional en los derechos de propiedad y estudiada en sus diferentes etapas, desde la concepción y estructuración del problema hasta las características técnicas y administrativas de su temprana implementación. El presente trabajo trata exclusivamente de lo primero y resalta los criterios que fueron utilizados en el análisis de opciones de política.

El estudio de las formas de hacer política pública es importante porque permite entender el sentido de la nueva intervención gubernamental, comprender sus fallas y proponer alternativas coherentes. La política agraria reciente es una muestra de las nuevas formas de gestión pública. Las modificaciones realizadas, los argumentos esgrimidos y los estudios elaborados muestran un nuevo papel del gobierno en el desarrollo del sector.

Los próximos años serán, sin lugar a dudas, un período de adecuaciones profundas del gobierno mexicano, en sus leyes, programas, organizaciones y formas de asignación de recursos, a una realidad económica y políticamente diferente. Cambios importantes en ese sentido se están llevando a cabo. El 6 de enero de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reforma el artículo 27 constitucional. Esta reforma es fundamental por cuanto adecúa la estructura de derechos de propiedad sobre la tierra con el propósito de aliviar el grave problema de descapitalización del agro mexicano, al crear las condiciones necesarias para una mayor inversión privada, es decir, seguridad en la tenencia y flexibilidad en su uso. No

desaparecen las formas tradicionales de tenencia de la tierra, pero al liberalizar la actividad permite que se de un cambio gradual para lograr aprovechar, de una manera más clara, los beneficios de una actividad productiva más eficiente.

Afirmar que la solución escogida fue la correcta nos lleva necesariamente a preguntarnos ¿para quién? y ¿en qué sentido? Si la respuesta es "para el beneficio social", tendremos que cuestionar este concepto. No existe una sola versión de beneficio social, y aún con acuerdo en el significado, no hay una forma única de lograrlo.

Las políticas no son respuestas correctas a problemas definidos, son fundamentalmente voluntad de decisión. Esto no quiere decir que lo descrito aquí quede invalidado ante el peso de un proceso decisorio que no puede ser, hasta cierto punto, formalmente analizado. La reforma al marco jurídico de la tenencia de la tierra tiene como propósito lograr condiciones que favorezcan una reactivación de la actividad económica del campo, en ese sentido, es una decisión de política coherente con las condiciones específicas que se enfrentan y cuya puesta en marcha se fundamenta y estructura bajo argumentos sólidos de una explicación particular del comportamiento económico.

Sin embargo, es necesario estar conscientes de que la aplicación de la ley es mucho más costosa que cambiar su texto; sus resultados, inciertos. Es necesario ahora revisar otra fase del proceso, que será probablemente mucho más larga y complicada, que involucrará más recursos, más personal, más capacidad administrativa, más información, más análisis y más ingenio. Los mecanismos de difusión, la regulación de nuevos esquemas de asociación productiva, la impartición de justicia, la protección ecológica, las estructuras administrativas, es decir, las instituciones en general sufrirán un proceso de cambio a mediano y a largo plazo.

Es obvio que los problemas económicos y sociales del campo no se han solucionado con la expedición de una nueva ley, por más buena que ésta sea. Su aplicación será la parte crucial de esta política, con ella se resolverán problemas pero también se generarán otros. Se tendrán que revisar y modificar las estructuras organizacionales, descentralizar funciones, crear programas específicos y regionales de apoyo, agilizar procesos y, todo ello, no puede lograrse de manera inmediata. Nuevas estructuras, organizaciones o procesos no se crean de manera espontánea. Los cambios tendrán que ser de manera incremental. Esto no quiere decir lentitud y superficialidad, significa reconocer que ya se ha superado el esquema tradicional de racionalidad administrativa y que la conciencia de un incrementalismo, que se da en la realidad, debe motivar la búsqueda de formas de implementación capaces de lograr efectivamente los objetivos propuestos.

**BIBLIOGRAFIA**

- Aguilar V., Luis F., *La hechura de las políticas*. México, Porrúa, 1992 (Antologías de Políticas Públicas, 2).
- Alchian, Armen & Harold Demsetz, "The Property Rights Paradigm", *The Journal of Economic History*, (1973), 33 (1), pp. 16-27.
- Ballenger, Nicole Susan, *Agricultural Policy Analysis for Mexico: Sectoral and Macro Impacts*. Tesis Doctoral, Davis, Cal., University of California, 1984.
- Bartra, Roger, *Estructura agraria y clases sociales en México*. México, Era, 1982 (6a edición).
- Bell, Clive, "Reforming property rights in land tenancy", *The World Bank Research Observer*, (1990), 5 (2), pp. 143-166.
- Berraclough, Solon L. & Arthur L. Domike, "La estructura agraria en siete países de América Latina", *El Trimestre Económico*, 1966, núm. 130, pp. 235-287.
- Brooks, Karen M., *Decollectivization in East/Central Europe*. The World Bank, June 1991 (borrador).
- Cappi Jarillo, Mario, "Impostergable la capitalización del campo mexicano: Garza de la Cabada", *El Economista*, México, D.F., 5 de abril de 1991.
- Centro de Estudios de Planeación Agropecuaria, *El desarrollo agropecuario de México. Pasado y perspectivas. Informe 1982*. México, SARH-CEPAL, 1982 (Proyecto de cooperación).
- Chavarría Díaz, Rosa Ma., "Propone Maximiliano Silerio Esparza convertir al ejidatario en propietario", *El Nacional*, México, D.F., 9 de octubre de 1991, Sección Vida Pública.

- Dachary, Alfredo A.C., *Producción colectiva y desarrollo capitalista en el agro mexicano (1970-1980)*. Amsterdam, Dordrecht, 1987.
- Dávalos, Renato "Modificaciones por consenso a la Ley Agraria: Salinas", *Excelsior*, México, D.F., 9 de octubre de 1991, Sección A.
- Dunn, William N., *Public Policy Analysis. An introduction*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1981.
- Eckstein, Salomon, *El ejido colectivo en México*. México, Fondo de Cultura Económica, 1978 (2a reimpr.)
- Feder, Gershon & David Feeny, *The theory of land tenure and property rights*. Madisson, Land Tenure Center, 1990.
- Feeny, David, "The Development of Property Rights in Land: A Comparative Study" in Bates, Robert H., ed., *Toward a Political Economy of Development. A Rational Choice Perspective*. Berkeley, University of California Press, 1988.
- Fernández y Fernández, Ramón, *Temas Agrarios*. México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- Gómez Y, Guillermo, "Con el rechazo definitivo a privatizar el ejido, concluye consulta en la CNC", *El Nacional*, México, D.F., 31 de octubre de 1991.
- Gordillo, Gustavo, ¿Agricultura social versus agricultura de mercado?, *Renglones*, (8), núm 22, 1992, p.21-27.
- Henry, John F., *The making of neoclassical economics*. London, Unwin Hyman, 1990.
- Hewitt de Alcántara, Cynthia, *Imágenes del campo. La interpretación antropológica del México Rural*. México, El Colegio de México, 1988.
- \_\_\_\_\_, *La modernización de la agricultura mexicana 1940-1970*. México, Siglo XXI, 1978.

- Hirschman, ALbert O., *Interés privado y acción pública*. Trad. Eduardo L. Suárez. México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- Ibarrola, Antonio de, *Derecho Agrario*. México, Porrúa, 1983 (2a edición).
- INEGI, Encuesta Nacional Agropecuaria Ejidal. México, INEGI, 1990.
- Lamartine Yates, Paul, *Mexico's Agricultural Dilemma*. Tucson, The University of Arizona Press, 1981.
- Lindblom, Charles E., *Democracy and Market System*. Oslo, Norwegian University Press, 1988.
- \_\_\_\_\_, *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1968.
- Medina Cervantes, José Ramón, *Derecho Agrario*. México, Harla, 1987 (Colección de textos jurídicos universitarios).
- Mogollón, Olivia E.C., *El ajuste económico en la década de los años ochenta y sus posibles repercusiones políticos*. Tesis, México, ITAM, 1990, p.191.
- Nacional Financiera, *50 años de Revolución Mexicana en Cifras*. México, Cultura, 1963.
- \_\_\_\_\_, *La economía mexicana en cifras 1970*. México, Nafin, 1972.
- \_\_\_\_\_, *La economía mexicana en cifras 1990*. México, Nafin, 1990.
- North, Douglas C., *Estructura y cambio en la historia económica*. Trad. Ma. Dolores Dionis Trenor y Fernando Fernández Méndez de Andrés. Madrid, Alianza, 1984.
- \_\_\_\_\_, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- Pérez U. Matilde, "Se realizará una movilización nacional en defensa del ejido", *La Jornada*, México D.F., 28 de octubre de 1991, Sección El País.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989.

Ramírez Rivera, Alberto, "Evitará el CAP la excesiva injerencia del Estado en lo que sólo es competencia del ejido: López Ríos", *Uno más uno*, México, D.F., 22 de octubre, Sección Política Nacional.

Redclift, M.R., "El estado frente al campo", *Nexos*, 1981, núm. 47, pp.11-16.

Reyes Osorio, Sergio, *et al.*, *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México. Estudio sobre las relaciones entre la tenencia y uso de la tierra y el desarrollo agrícola de México*. México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

Salinas de Gortari, Carlos, *Diez puntos para libertad y justicia al campo mexicano*. México, 14 de noviembre de 1991 (Discurso).

Schejtman, Alejandro, "El agro mexicano y sus intérpretes", *Nexos*, 1981, núm., 39, pp.37-47.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, *Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994*. México, Subsecretaría de Planeación, 1990.

\_\_\_\_\_, *El marco regulatorio en materia de tenencia de la tierra*. México, 1991 (documento interno).

\_\_\_\_\_, *Opciones de cambio al marco jurídico agrario y agropecuario para la modernización del campo mexicano*. México, 1991 (documento interno).

Stiglitz, Joseph E., "Some theoretical aspects of agricultural policies", *The World Bank Research Observer*, (1987), 2 (1), pp. 43-60.

\_\_\_\_\_, *et al.* *The Economic Role of the State*. Arnold Heertje ed. Oxford, Basil Blackwell, 1990 (2a reimpr.).

Téllez Kuenzler, Luis, "El cambio estructural en el campo mexicano", *Examen*, 1991, núm. 25, pp.27-29.

- \_\_\_\_\_, "Imperativo de cambio e el campo mexicano", *Excelsior*, México, D.F., 12 de noviembre de 1991, Sección Nacional.
- \_\_\_\_\_, "La reforma al artículo 27 y la modernización del campo", *Examen*, 1992, núm. 35, pp. 26-28.
- Timmer, C. Peter, *Agriculture and Economic Development Revisited*. Cambridge, Mass., Harvard University (borrador), 1991.
- Valle Espinosa, Eduardo, *El nuevo artículo 27. Cuestiones agrarias de Venustiano Carranza a Carlos Salinas*. México, Nuestra, 1992.
- Warman, Arturo, "El futuro de una crisis. Alimentos y reforma agraria", *Nexos*, 1981, núm 43, pp. 3-14.
- \_\_\_\_\_, *Desarrollo capitalista o campesino en el campo mexicano*. México, El Colegio de México, 1979 (Coloquio sobre economía mexicana).
- Yúnez Naude, Antonio, "Mexico's agricultural trade", *Food Policy*, 1991, núm. 2, pp. 151-162.
- \_\_\_\_\_, *Crisis de la agricultura mexicana. Reflexiones teóricas y análisis empírico*. México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1988.
- \_\_\_\_\_, *El comercio exterior agropecuario durante el auge y la crisis*. México, Fondo de Cultura Económica, 1992 (Lecturas del Trimestre Económico, 3).
- "El agro nacional aún es el sector olvidado: The Economist", *Excelsior*, México D.F., 12 de octubre de 1990, Sección F.
- "Golpe de Estado al ejido: Leyva Mendevil", *La Jornada*, México, D.F., 9 de octubre de 1992, Sección El País.
- "Resolución pacífica de controversias rurales", *Excelsior*, México, D.F., 7 de enero de 1992, Sección A.

"Se conservó la autosuficiencia en maíz y frijol", *Excelsior*, México D.F., 21 de enero de 1992, Sección A.

"Son favorables las perspectivas de producción agrícola para este año", *El Herald*, México, D.F., 3 de septiembre de 1992, Sección A.

*Iniciativa de modificaciones al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Presidencia de la República, 7 de noviembre de 1991 (mimeo).

*Informe Anual 1991*. México, Banco de México, 1992.

*Indicadores Económicos*. México, Banco de México, 1992.