

48  
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA INSTRUMENTACION DE LA REFORMA DE LAS  
REGULACIONES EN EL SECTOR AGROPECUARIO MEXICANO.  
EL PROGRAMA DE CERTIFICACION DE DERECHOS EJIDALES  
Y TITULACION DE SOLARES URBANOS (PROCEDE) COMO  
MECANISMO DESREGULATORIO DEL EJIDO.

**T E S I S A**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
(ESPECIALIDAD EN CIENCIA POLITICA)  
P R E S E N T A  
JAVIER MARTINEZ SALAZAR

ASESORA: LIC. CLAUDIA GALINDO LARA



MEXICO, D. F.

271062

1999

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

***“Lo que queda / lo fundan los poetas.”***

***Hölderlin***

---

**INDICE**

	Págs.
<b>Introducción</b>	
<b>Capítulo 1.- La reforma de las regulaciones en México</b>	
El discurso modernizador	18
Otros antecedentes del actual modelo de desarrollo en México	23
El discurso modernizador en México	30
La redefinición de las funciones del Estado	33
<b>Capítulo 2.- Reforma y desregulación del sector agrícola</b>	38
Barreras comerciales y técnicas	42
Precios de apoyo	44
Pagos directos y cobertura de costos	47
Restricciones a la competencia	48
Regulaciones ambientales	50
La seguridad alimentaria y los estándares de producción	53
Regulaciones sobre el uso de la tierra y su administración	56

<b>Capítulo 3. La Reforma Agraria y la actual estructura de la tenencia de la</b>	
<b>tierra en el agro mexicano</b>	<b>65</b>
<b>La actual estructura de la tenencia de la tierra</b>	<b>74</b>
<b>Capítulo 4.- La reforma al artículo 27 constitucional</b>	
<b>y sus repercusiones</b>	<b>82</b>
<b>La privatización del ejido</b>	<b>83</b>
<b>La circulación de las tierras</b>	<b>87</b>
<b>Otras repercusiones</b>	<b>92</b>
<b>Capítulo 5.- El PROCEDE</b>	<b>100</b>
<b>Procedimiento General Operativo (PGO)</b>	<b>101</b>
<b>Coordinación interinstitucional</b>	<b>105</b>
<b>La instrumentación y su problemática</b>	<b>109</b>
<b>La encuesta ejidal 1994</b>	<b>122</b>
<b>Medición y no medición</b>	<b>124</b>
<b>Participación de los ejidatarios en el proceso de medición</b>	
<b>e inconformidad</b>	<b>125</b>
<b>Certificación y vacíos en la certificación</b>	<b>127</b>
<b>Expectativas de los migrantes temporales</b>	
<b>laborales y no laborales</b>	<b>128</b>
<b>Relación entre migración y certificación</b>	<b>130</b>
<b>Certificación y circulación de las tierras</b>	<b>131</b>

---

<b>Expectativas de transformación a dominio pleno</b>	131
<b>Resultados</b>	131
<b>Conclusiones</b>	133
<b>La globalización de las políticas públicas</b>	136
<b>Los límites del modelo económico vigente</b>	137
<b>La política agropecuaria</b>	139
<b>El fin del reparto agrario y sus consecuencias</b>	142
<b>La desregulación de la propiedad social</b>	145
<b>Anexo Estadístico</b>	
<b>Cuadro 1. México: Población total (1900-1995)</b>	26
<b>Cuadro 2. Deuda externa del gobierno federal mexicano.         1960-1995 (Millones de Dólares)</b>	27
<b>Cuadro 3. México: Balanza comercial petrolera.         1970-1995. (Millones de Dólares)</b>	II
<b>Cuadro 4. México: Precio promedio anual del barril         de petróleo. 1970-1995 (Dólares/barril)</b>	III
<b>Cuadro 5. México: Balanza comercial. 1970-1995.         (Millones de Dólares)</b>	IV
<b>Cuadro 6. México: Inversión extranjera directa. 1970-1995         (Millones de Dólares)</b>	V
<b>Cuadro 7. México: Reparto Agrario (1916-1988)</b>	VI

<b>Cuadro 8: No. de ejidos y ejidatarios por entidad federativa. (1991)</b>	VII
<b>Gráfico 1. Empresas Paraestatales en México, (1920-1982)</b>	24
<b>Gráfico 2. Balanza de pagos (1980-1995)</b>	VIII
<b>Gráfico 3: Proceso de Privatización (1982-1992)</b>	31
<b>Gráfico 4. Inversión Extranjera Directa (1980-1992)</b>	32
<b>Gráfico 5. Reparto Agrario. (1916-1988)</b>	65
<b>Gráfico 6. Distribución del Ingreso Rural y Urbano 1996. (Porcentaje de participación)</b>	78

**Bibliografía**

## INTRODUCCION

En el presente documento se analiza el actual modelo de desarrollo, la forma como se expresa en el sector agropecuario y en particular sobre la estructura de la tenencia de la tierra que es el principal recurso productivo en las actividades primarias. Así mismo, se presentan los mecanismos que están siendo utilizados como herramientas tendientes a crear un mercado de tierras, como premisa para la transformación de la estructura productiva del agro mexicano. También se analizan las posibles repercusiones que tendría este proceso.

La investigación se realizó en el marco del programa de titulación por tesina, el cual estuvo conformado por un seminario de metodología y un seminario de redacción. La orientación principal para la selección del tema fue su delimitación con la mayor concisión posible. El tema original de la investigación era la política agropecuaria en México, este se acotó para estudiar un programa de los veintidós que conformaban la Alianza para el Campo: el relativo a la regularización de la tenencia de la tierra a través del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos.

El objetivo original era entender prospectivamente las políticas del sector agropecuario; al darse una mayor definición del tema el objetivo a cubrir fue además, conocer el posible impacto que el PROCEDE tendrá sobre la estructura productiva por la reconfiguración de la tenencia de la tierra, la cual se



planteó como hipótesis, dado que era ya moneda corriente entre los ejidatarios referirse a la privatización del Ejido como el fin último del PROCEDE.

La privatización del ejido planteó otras preguntas sobre el destino de ejidatarios y comuneros que vendieran sus tierras. La respuesta hipotética fue que emigrarían o se convertirían en jornaleros agrícolas al servicio de los nuevos inversionistas, quienes además serían agentes económicos vinculados a los grandes corporativos agroindustriales, pues de esto ya había antecedentes, aún antes de la reforma al artículo 27 constitucional, los cuales transformarían las características económicas del agro mexicano. Otra hipótesis, al respecto, fue que la transformación de la estructura productiva a partir de la eliminación de la propiedad social podría ser sumamente conflictiva debido a las profundas raíces históricas y sociales de los ejidos y de las comunidades agrarias. Evidentemente los resultados de la investigación ampliaron las respuestas, aunque como se trata de un proceso vigente, todavía no consolidado, conservan el carácter de supuestos.

Antes de plantear un esquema de trabajo se revisó la información disponible y se seleccionó, pues se dispuso de materiales existentes en el banco de datos del Sistema de Información Agropecuaria y Forestal de la Coordinación Estatal del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en el Estado de México. Institución en la que laboró el que suscribe durante la realización de la tesina.

El índice se estructuró en base a la información disponible que fue acrecentándose conforme avanzó la investigación. El primer capítulo se elaboró a partir de los planteamientos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), a la cual México pertenece y que coordina las políticas que se aplican en los Estados miembros, así como de los Planes Nacionales de Desarrollo de los tres últimos gobiernos que han perfilado el actual modelo de desarrollo. Las ideas generales que fueron sintetizadas se complementaron con información hemerográfica sobre todo y bibliográfica en menor medida, de tal manera que pudiera manejarse también un plano más particular. El procedimiento fue deductivo no solo en este capítulo sino en el esquema global de la tesina.

El segundo capítulo también tiene su base en las líneas políticas trazadas por la OCDE por lo que el enfoque de estos dos primeros capítulos es internacional, con referencias a la forma como se expresan en México. La principal fuente hemerográfica utilizada fue el diario El Financiero cuya perspectiva es más bien económica; se optó por este en virtud de estar en correspondencia con el mayor peso que se le otorga a la economía en el actual modelo de desarrollo.

El tercer capítulo combina información bibliográfica con la hemerográfica y la documental. Para el apartado referido a la reforma agraria se buscó un enfoque histórico sin que llegara a ser un recuento, poniendo énfasis en la postura de los gobiernos de la etapa neoliberal y en la existencia de grupos y organizaciones campesinas opositoras de tal forma de tener las contrapartes.

Aquí se trató de rescatar un poco el caso de Chiapas que en los últimos años ha sido relevante. El apartado referido a la estructura de la tenencia de la tierra esta formulado en lo esencial con estadísticas del INEGI.

El cuarto capítulo retoma aspectos legales, por esta razón la legislación en la materia fue la parte medular de la información, aunque también se utilizó bibliografía como apoyo en la construcción de algunos apartados.

Los primeros cuatro capítulos contextualizan y explican el significado del PROCEDE, por lo que en el último capítulo, dedicado a este, se describe la aplicación del programa y la problemática que ha presentado, en base a documentos internos del INEGI, así mismo se presenta una visión de su impacto basada en las expectativas manifestadas por los ejidatarios en la Encuesta Ejidal 1994.

Las conclusiones se fueron dando conforme se realizaba el trabajo por lo que se ordenaron conforme al capitulado. Las referencias bibliográficas o hemerográficas que ahí se dan, que son mínimas, son en respuesta a observaciones de la asesora y de los sinodales. La introducción por último, básicamente es esta nota metodológica que se acompaña con una reseña.

El objetivo del primer capítulo es establecer el contexto en el cual se da la definición de las políticas públicas en México, así como su caracterización, para luego avanzar a niveles más particulares en relación al tema central de la

tesina. En este se señala el origen de la reforma de las regulaciones, cuyo objetivo consiste en conducir el proceso de liberalización financiera y comercial en el mundo. Su importancia radica en que es uno de los mecanismos más importantes en la redefinición de las políticas públicas nacionales.

Se define también el concepto de regulación y desregulación, así como su evolución al concepto más amplio de reforma de las regulaciones. La importancia de la desregulación radica en el fuerte impacto que ha tenido en la redefinición de la presencia del Estado.

La clasificación de las regulaciones incluye la definición de cada ámbito específico, así como sus objetivos. Tres son los ámbitos que se consideran: el económico, el social y el administrativo.

Se define a la reforma de las regulaciones y se explica su proceso. Luego de hacer el encuadre histórico de la reforma de las regulaciones, su soporte ideológico es identificado como neoliberal, en él resaltan posiciones contrarias al intervencionismo estatal. Se identifican los principios del liberalismo decimonónico como la libertad individual, la cual es concebida como el motor del progreso económico y a la competencia como guía eficaz de la actividad económica.

En un segundo apartado se mencionan al modelo de sustitución de importaciones y al intervencionismo estatal como antecedentes del actual

modelo de desarrollo. Además de caracterizar el intervencionismo estatal se proporcionan datos sobre la evolución del sector paraestatal. Con mayor detalle se analiza la crisis económica en la cual desembocó.

La crisis económica estuvo acompañada de una crisis de legitimidad ocasionada por la aparición de nuevos sujetos políticos y sociales que fueron el resultado del desarrollo estabilizador, mismos que impactaron la vida política del país. La existencia de una crisis ideológica es otro factor de la crisis de legitimidad. Un escenario de crisis generalizada es la antesala del nuevo modelo de desarrollo.

En un tercer apartado se define la modernización, su importancia y objetivo. Se consigna el intento de corregir los desequilibrios atribuidos al Estado interventor, el proceso privatizador y el redimensionamiento del aparato del Estado por la eliminación de estructuras económicas y administrativas ajenas a la nueva concepción del Estado.

La economía de mercado es el cimiento del nuevo modelo de desarrollo por lo que se explica la forma como se esta instrumentando y sus objetivos. Un esquema de competitividad internacional también esta siendo instrumentado. Se señalan las metas económicas del modelo de desarrollo puesto en marcha y el rol que se le asigna a la inversión extranjera. La legitimación del modelo se da a contracorriente del intervencionismo estatal.

En un último apartado se toca el tema de la redefinición de las funciones del Estado y su objetivo. Se enumeran sus funciones en relación al retiro del estado de las actividades económicas. Este proceso se ejemplifica en áreas antes consideradas estratégicas. El mercado y sus fuerzas son ahora las que gobiernan y bajo este supuesto el Estado se retira del quehacer productivo, eliminando de paso el llamado paternalismo estatal.

La democracia tiene un papel asignado en la modernización del Estado, pero aparece subordinada al avance del proyecto económico lo cual entraña riesgos de involución autoritaria. El liberalismo social es la ideología que se yergue como discurso legitimador. El cardenismo es otra de las ideologías políticas surgidas durante este proceso y su relevancia radica en que es el heredero histórico de la corriente de la revolución mexicana y en el peso que ha tenido en la conformación del actual escenario político.

El federalismo se encauza por la vía de la descentralización y la desconcentración. El federalismo se fortalece por una mayor autonomía de los estados que ahora compiten por los recursos financieros externos.

Sin duda alguna, el modelo de desarrollo que se pretende implementar es de corte neoliberal y tiene su manifiesto en el plan de desarrollo del gobierno salinista.

El objetivo del segundo capítulo es presentar las principales líneas políticas que se manejan para el sector agropecuario a nivel mundial. También se introduce el tema de la desregulación del ejido y su privatización vista a la luz de la experiencia internacional.

Los principales lineamientos de las políticas del sector agropecuario han sido definidos en el exterior e implantados por compromisos de orden internacional contraídos por el país. Los mecanismos de la globalización de las políticas públicas son puestos en operación por los organismos internacionales de índole comercial, financiero y político.

El sector agropecuario ha transitado de esquemas proteccionistas hacia un modelo de libre mercado. La desregulación se ha dado ya en el sector financiero, comercial y productivo. Al mismo tiempo se fomentan las exportaciones y se fortalecen las cadenas productivas.

México dio sus primeros pasos hacia la apertura comercial con la firma de los acuerdos del GATT y del TLC. Sus objetivos son el combate al proteccionismo y la apertura comercial. Sin embargo, los acuerdos permiten al país continuar aplicando subsidios. También se acordaron reglas sanitarias y fitosanitarias.

El mantenimiento de esquemas de apoyo permitirían al país impulsar el cambio estructural y obtener una mayor competitividad. La protección que se mantiene hacia el campo se da a partir de los precios de indiferencia, mientras que los

precios de garantía retroceden y otros mecanismos de protección son puestos en marcha como el programa de administración de riesgos y los precios de concertación. Los apoyos a través de los precios, no obstante están destinados a desaparecer; para comenzar, están siendo sustituidos por pagos directos desvinculados de la producción. El PROCAMPO es un ejemplo de este tipo de apoyos, es definido como el principal subsidio al agro nacional junto con sus objetivos y criterios de asignación. De cualquier forma la tendencia es que los productores paguen por los servicios gubernamentales.

Las políticas agrícolas tienen efectos proteccionistas por lo que se han creado organismos públicos cuya misión es eliminar las restricciones a la competencia. La intervención del estado pervive solo que ahora se da con el propósito de mantener las condiciones para la existencia del libre mercado. Lo anterior se ilustra con el caso de Suecia y México.

El mantenimiento de recursos sustentables y el rechazo a sustancias químicas dañinas son parte de la política ambientalista para el campo que se expresa en un creciente número de regulaciones. No obstante que la legislación mexicana incorpora el concepto de desarrollo sustentable, este permanece sin efecto. El PROCAMPO trata de incorporar orientaciones ecológicas, sin embargo, los recursos que se le destinan en relación a los de otros países cuya aplicación es particularizada muestra las disparidades existentes a nivel mundial. En este ámbito, por cierto, prevalecen los vacíos regulatorios.



La seguridad alimentaria esta enfocada a la calidad de los productos alimenticios, misma que es determinada por la industria de manera discrecional. Los vacios regulatorios frente al crecimiento de las enfermedades provocadas por ingestión de alimentos es patente. Los acuerdos para buscar el alineamiento internacional de las regulaciones en materia alimenticia enfrentan dificultades. Los acuerdos sanitarios y fitosanitarios de la Ronda de Uruguay no modifican estas perspectivas.

La seguridad alimentaria tiene otra faceta: la autosuficiencia alimentaria, a la cual México ha renunciado en busca de otras ventajas. Las advertencias de la FAO sobre la posibilidad de que los países asiáticos y latinoamericanos enfrenten incrementos en la inseguridad alimentaria debido a la crisis financiera evidencian la vulnerabilidad en la que se encontraría el país.

Las regulaciones sobre el uso de la tierra y su administración se han dado sobre todo para enfrentar la presión de las urbes sobre las tierras de cultivo. En México, el crecimiento urbano se da a costa de tierras ejidales y comunales, las cuales también son presionadas por expropiaciones por motivos de utilidad pública.

La propiedad social entró en un proceso desregulatorio a partir del inició de la certificación de los ejidos. En todo el mundo se vive un proceso de privatización de predios estatales y de disolución de regímenes colectivistas. Los regímenes

individuales se fortalecen para dar seguridad a la inversión e incentivar la producción.

Son muchos los países involucrados en estos procesos. El objetivo central que se persigue es la inserción de la agricultura en la economía internacional para lo cual se está eliminando el minifundio y promoviendo la concentración de tierras, a la vez que se da impulso a la agroindustria, misma que juega un papel primordial para la circulación de las tierras.

Nuevos mecanismos de mercado han comenzado a operar. Los fondos de inversión se destinan a las tierras en arriendo temporal. El rentismo también impulsa a la empresa. La agricultura de contrato se promueve a través de legislaciones específicas.

México está inmerso en esta corriente de cambio mundial. La reforma al artículo 27 fue un compromiso en el seno de la OCDE. Pero hay muchos factores que obstaculizan el ajuste estructural del agro mexicano. La conclusión es que los principales beneficiarios de la globalización económica han sido los países desarrollados.

El objetivo del capítulo tres es mostrar la evolución del reparto agrario así como las características de la tenencia de la tierra, la cual es el objeto central del PROCEDA y el eje de las reformas del campo.

El origen de la Reforma Agraria fue la revolución de 1910. Su instrumentación, soportada por nuevas instituciones políticas y legales logró impactar la estructura de producción anterior basada en las haciendas.

A pesar de que prácticamente todos los gobiernos han repartido tierras, la reforma agraria no ha sido bien vista por todos ellos. A lo largo de su historia ha enfrentado intentos de abortarla o de frenarla. Los últimos gobiernos no han quedado exentos de estas intenciones. Del discurso se pasó a los hechos limitándola al rezago agrario y abrogando las leyes e instituciones que le dieron vida.

Muchas organizaciones campesinas han mostrado su desacuerdo con el fin del reparto agrario y con la conclusión del rezago agrario, muchas veces los conflictos se han manifestado en formas violentas. Pero la violencia parece ser estructural ya que se genera precisamente en las regiones de mayor pobreza y marginación en el país.

Las invasiones de predios preceden y corren paralelas al surgimiento de grupos guerrilleros en el sureste mexicano. Sus bases son campesinas, identificadas con diversas etnias. En el noreste mexicano también han surgido movimientos indígenas con banderas zapatistas y con antecedentes de participación en las guerrillas de los años setentas. El reclamo de tierras es un elemento en común entre estos grupos.

En Chiapas la demanda de tierras se incrementó con la insurgencia armada y el gobierno ha pactado con las organizaciones para continuar el reparto agrario. La estructura social y de la tenencia de la tierra en Chiapas esta basada en una población mayoritariamente dedicada a las actividades primarias que tiene su asiento en la propiedad social, la cual también representa la mayor superficie en la entidad.

Un escenario análogo al que se vivió como preludeo de la revolución mexicana plantea la necesidad de buscar alternativas viables basadas en el minifundio. El proceso de privatización de los ejidos y comunidades que ya dio inicio puede tener consecuencias sociales y políticas graves.

No obstante el monto de la superficie en propiedad social, esta se muestra débil frente a las características que observa la propiedad privada. El minifundio prevalece en los ejidos. Sus causas se atribuyen al crecimiento de la población rural y a la disminución de la superficie susceptible de ser dotada. La caída del ingreso rural y de su poder adquisitivo han sido sus consecuencias que a su vez han originado miseria y migración. La disparidad existente entre los ingresos urbanos y rurales cierra el círculo de la desigualdad. La situación de miseria y de crisis que vive el agro se debe, haciendo un análisis más general, a la polarización del desarrollo que trajo consigo la industrialización.

En el marco de una economía de mercado el minifundio no tiene cabida por lo que las políticas se orientan a revertirlo. La circulación y la concentración de

tierras son propósitos de la política agraria, atada a compromisos en ese sentido, contraidos con la firma del TLC que busca generar economías de escala por medio de la explotación de grandes extensiones de tierra que aseguren la rentabilidad a los futuros inversionistas.

El capítulo cuarto tiene por objetivo señalar los alcances de las reformas al artículo 27 constitucional referidos a sus repercusiones en la estructura productiva y social del agro.

Las reformas al artículo 27 pusieron fin al reparto agrario e iniciaron la reconfiguración de la tenencia de la tierra, a través del PROCEDE. El nuevo marco legal esta promoviendo cambios en la estructura productiva del agro. Los métodos para conseguirlo eran otros en la iniciativa de ley, pues consideraba la total liberalización de los recursos naturales, al dar dominio directo de tierras y aguas a extranjeros sin ninguna cortapisa y al excluir por completo al Estado del dominio de su espacio geográfico. El concepto de soberanía nacional se dejaba de lado totalmente.

La vía señalada por el texto final, ya matizado, para la reestructuración del agro, parte de la autorización para la privatización de las parcelas ejidales y el equiparamiento de los derechos de los ejidatarios y del ejido con los de pequeños propietarios, sociedades civiles y mercantiles. Los ejidatarios ahora pueden hipotecar sus tierras y perderlas si hay negligencia o abandono. La certificación de las tierras ejidales es parte de su proceso de venta.

La nueva estructura productiva que se ha concebido estaría basada en grandes superficies que se formarían en detrimento de la propiedad social. Sus agentes serían los nuevos sujetos de derecho a quienes se les proporcionan fórmulas, disposiciones y mecanismos para acumular tierras, lo que nos sitúa frente a un nuevo tipo de latifundismo cobijado por la ley.

Los costos sociales de la reasignación de tierras, capital y mano de obra serían teóricamente: una mayor concentración del ingreso, del desempleo y la mortandad infantil en el medio rural, la expulsión de familias rurales con la consecuente disminución de la población rural y aumento de la pobreza urbana, la concentración de tierras y capital, mayores presiones sobre el medio ambiente y en general una mayor marginación del campesinado.

En los hechos, la entrada de nuevos agentes al recién creado mercado de tierras ha traído consigo cambios en el valor de las tierras, en el número de transacciones, en los salarios, en los patrones migratorios y también han provocado acaparamiento y cacicazgo.

El objetivo del último capítulo es dar a conocer el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos en su forma de operar, así como la cobertura que ha alcanzado. Se anexan los resultados de la Encuesta Ejidal 1994 que identifica las causas de algunos de los problemas que ha enfrentado en su instrumentación.

El PROCEDE inició en 1993 e implica el reconocimiento de nuevos derechos a ejidatarios y posesionarios así como la recomposición de las tierras al interior del ejido basada en la asignación de tierras para el asentamiento humano, el crecimiento y el uso común. También actualiza la documentación formal e inicial del ejido, respecto a su situación real, al momento de la certificación.

La certificación es la base de las transacciones que involucren al ejido. Por esta razón el PROCEDE fija los criterios para la asignación de derechos sobre la tierra. Aún cuando la Asamblea ejidal se yergue como la máxima autoridad en el proceso de certificación y privatización existe la posibilidad de que sus decisiones puedan ser impugnadas tanto por grupos de ejidatarios como por la Procuraduría Agraria. El proceso de certificación es validado y legitimado con la participación de los ejidatarios organizados en Comisiones.

El PROCEDE es un programa interinstitucional, en donde a cada una de las instituciones participantes les han sido definidas sus funciones y los procedimientos que tienen que llevar a cabo. Estos procedimientos son descritos y evaluados, señalando la problemática que se ha presentado en la aplicación de cada uno de ellos.

La Encuesta Ejidal por su parte muestra las causas de no medición, el nivel de participación de los ejidatarios, el nivel y las causas de no participación, las causas de la no certificación en ejidos medidos, el posible impacto de la certificación en la migración según las expectativas de los migrantes, el impacto

en la circulación de tierras y en la privatización de los ejidos, también en base a las expectativas manifestadas por los ejidatarios. Por último se presentan los resultados del PROCEDE en términos de la cobertura alcanzada a junio de 1998.



**Capítulo**

**1**

**La reforma de las regulaciones en México.**

**El discurso modernizador**

La reforma de las regulaciones es el mecanismo que las grandes potencias han instrumentado a través de los organismos internacionales para conducir la globalización, es decir, la integración económica de los países vía la liberalización comercial y financiera.

La reforma de las regulaciones, en el plano internacional, es el elemento central en la redefinición de las políticas públicas nacionales, concebidas como líneas de acción estratégicas que conforman los ejes sobre los que marcha la llamada Reforma del Estado en México.

El concepto de reforma de las regulaciones ha evolucionado a partir del concepto de desregulación. A principios de los años ochentas la desregulación era el principal planteamiento. Pero actualmente éste se ha ampliado, comprende además, la formulación y reformulación de regulaciones, es decir, una reforma de las regulaciones.

Las regulaciones son los diversos conjuntos de instrumentos con los cuales los gobiernos condicionan a empresas e individuos; incluyen leyes, órdenes formales e informales, reglas de subordinación dictadas por todos los niveles de gobierno y reglas dictadas por cuerpos no gubernamentales o auto-

reguladores en quienes los gobiernos han delegado poderes regulatorios<sup>1</sup>.

La desregulación es un elemento de la reforma regulatoria; se refiere a la eliminación completa o parcial de regulaciones, por parte del Estado, en un sector, para impulsar la eficiencia económica y dar una mayor capacidad de decisión a los individuos.

La desregulación no genera situaciones de irregularidad respecto a normas u ordenamientos sancionados jurídicamente en el pasado. La desregulación más bien se orienta a redefinir la presencia del Estado, en términos de su comportamiento económico, político y social respecto -y a favor- de agentes privados, ya sean nacionales o extranjeros.

Las regulaciones pueden clasificarse en tres categorías, según el ámbito que les corresponda:

a).- Regulaciones económicas: que son intervenciones directas en decisiones de mercado, como la determinación de precios o la competencia por la entrada o salida de un mercado. Esta última podría estar orientada por la permanencia en un mercado o por el intento de desplazar a los rivales. El objetivo que persigue la reforma de las regulaciones en este ámbito es tratar de reducir las barreras a la competencia e innovación, a través de la desregulación o del uso de técnicas regulatorias, referidas a prácticas específicas, cuya condicionante

---

<sup>1</sup> Scott H. Jacobs. "Regulatory Reform: Time for Action", *The OECD Observer*. Paris, France, June/July 1997, p.6

es que promuevan la eficiencia o que mejoren la estructura reguladora del funcionamiento del mercado.

b).- Regulaciones sociales: que intentan proteger valores no económicos, como la salud, seguridad, medio ambiente y cohesión social. Al respecto, se pretende en primer lugar: verificar que las regulaciones sean necesarias y se justifiquen, en segundo lugar: diseñar instrumentos regulatorios y no regulatorios - como por ejemplo el know-How y el servicio - orientados por criterios de claridad, simplicidad y efectividad al más bajo costo.

c).- Regulaciones administrativas: que son procesos de regulación consistentes en trámites y formalidades administrativas a través de los cuales los gobiernos recopilan información e intervienen en decisiones económicas individuales. De estas se espera que tengan un impacto sustancial en la eficiencia del sector privado. La reforma intenta modernizar y simplificar aquellas que son necesarias y eliminar aquellas que no se utilizan mucho<sup>2</sup>.

La reforma puede consistir en la revisión de una regulación en particular, en la remoción y reconstrucción de un régimen regulatorio entero y sus instituciones o en el mejoramiento de la administración de las reformas y los procesos para la formulación de regulaciones. Uno de los objetivos de la reforma regulatoria es introducir cambios en las regulaciones con el propósito de incrementar su eficiencia o eficientar los costos de las mismas.

---

<sup>2</sup> *Ibidem*

La reforma de las regulaciones se puede entender también como una reforma de las políticas públicas, en cuanto que estas fijan normas, reglas y están respaldadas por ordenamientos de tipo legal que afectan la vida del Estado en sus diferentes órdenes.

Históricamente, los modelos económicos han generado su propio discurso y sus propias regulaciones, lo característico de la llamada reforma de las regulaciones es que las orienta hacia la apertura económica, hacia un modelo de mercado.

La reforma de las regulaciones se encuentra soportada ideológicamente en el neoliberalismo, entre cuyos precursores se puede citar a Friedrich A. Hayek, a Karl Popper, a Von Mises y a Robert Nozick, entre otros muchos autores. El neoliberalismo podría definirse como una postura crítica de las experiencias colectivistas que se han vivido en el presente siglo y de las diversas formas de intervención del Estado; en contraposición defiende las ideas liberales.

Karl Popper, por ejemplo, hace una revisión filosófica del pensamiento totalitario para criticarlo y reivindicar la tradición liberal<sup>3</sup>. Von Mises, en cambio, asume una postura contraria al intervencionismo estatal, sin embargo, admite la necesidad de ciertas intervenciones estatales limitadas a corregir ciertas fallas del sistema; por otro lado, autores como Nozick, solo admiten mínimos

---

<sup>3</sup> Popper, Karl R. *La sociedad abierta y sus enemigos*. Barcelona-España, Paidós. (Paidós Básica 1). 6a. reimpr., 1994, 693 p.p.

imprescindibles<sup>4</sup>.

De entre estos autores, Hayek es quien mejor conjuga el liberalismo político con el económico en su exposición que parte de la defensa de los principios del liberalismo decimonónico. Hayek se pronuncia por un Estado de Derecho con sus normas formales y sustantivas, reivindicador de la libertad, la igualdad y la democracia, del individuo, la propiedad y la competencia<sup>5</sup>.

Según Hayek la libertad individual desencadena el desarrollo tecnológico y científico, la liberación de intervenciones restrictivas propicia el desarrollo cuyo resultado es un nivel de vida ascendente, el progreso en general que se expresa en el desahogo material, la seguridad e independencia personal. En este orden de ideas, la competencia traería beneficios, el liberalismo sería portador de un gradual incremento de la riqueza<sup>6</sup>.

La competencia, afirma Hayek requiere una estructura legal que cree las condiciones para hacerla eficaz como guía de la actividad económica. Hayek considera a la competencia como el método conocido más eficiente para coordinar los esfuerzos de los individuos, sin la intervención coercitiva o arbitraria de la autoridad, es decir, sin un control social explícito.

Para Hayek, es esencial "que el acceso a las diferentes actividades esté abierto

---

<sup>4</sup> Citado en Ayala Espino, José Luis. *Límites del mercado, límites del Estado: Ensayos sobre economía política del Estado*. México, INAP, 1992, p.54

<sup>5</sup> Hayek, Friedrich A. *Camino de servidumbre*. Madrid-España, Alianza editorial, 1995, 298 p.p.

<sup>6</sup> *Ibid.* pp. 43-47

a todos en los mismos términos y que la ley no tolere ningún intento de individuos o de grupos para restringir este acceso mediante poderes abiertos o disfrazados. Cualquier intento de intervenir los precios o las cantidades de unas mercancías en particular priva a la competencia de su facultad para realizar una efectiva coordinación de los esfuerzos individuales”, ya que estas intervenciones imponen sobrecostos que obligan a emplear más recursos para obtener una determinada producción y no suministran una guía eficaz para la acción del individuo. La competencia requiere que la ley defina con precisión el derecho a la propiedad privada y a la libertad de contrato<sup>7</sup>.

Frente a estos planteamientos, el desafío de los gobiernos que están implementando la reforma de las regulaciones, la cual es vista por sus críticos como simples concesiones a los mercados más fuertes, es demostrar que los nuevos marcos regulatorios son, en sus propios términos, eficientes, efectivos y transparentes en la consecución del interés público.

### **Otros antecedentes del actual modelo de desarrollo en México**

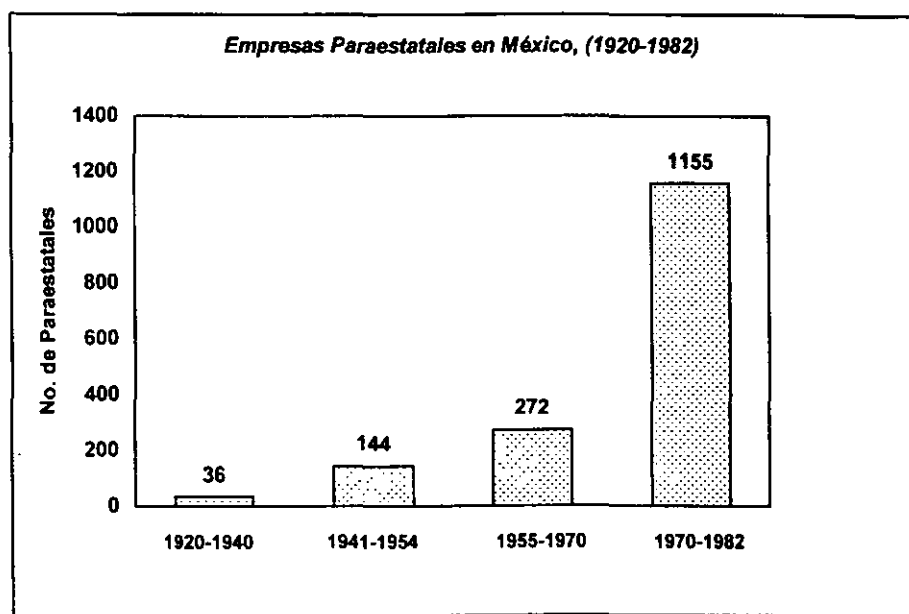
El modelo de sustitución de importaciones fue la estrategia que condujo el proceso de industrialización del país, su agotamiento a mediados de la década de los sesentas dio paso a un nuevo modelo cuya principal característica fue una mayor intervención estatal que intentó compensar el debilitamiento de la producción con medidas para aumentar la demanda. Estas medidas

---

<sup>7</sup> *Ibid.* 64-66 p.p.

comprendieron la adquisición por parte del Estado, de alrededor de 350 empresas privadas en difícil situación financiera y la creación de organismos y nuevas empresas públicas en campos de actividad antes limitados a la acción del sector privado, las cuales se orientaron, en su gran mayoría, hacia actividades industriales ya que la política económica se había planteado como propósito el profundizar la industrialización del país.<sup>8</sup>

GRAFICO 1



Fuente: Rogozinski, Jacques. *La privatización de empresas paraestatales*. México, FCE, (col. Una Visión de la Modernización de México), 1ª. ed. 1993, p. 34

Al mismo tiempo se aumentaron los subsidios al resto de las empresas con el propósito de evitar el deterioro de su nivel de producción y de mantenerlas

<sup>8</sup> Rogozinski, Jacques. *La privatización de empresas paraestatales*. México, FCE, (col. Una Visión de la Modernización de México), 1ª. ed. 1993. 30-31 pp.

financieramente a flote. Los subsidios de todo tipo se generalizaron sistemáticamente para compensar el debilitamiento estructural de la economía. Estos subsidios se canalizaron principalmente a través de los precios de los bienes y servicios del sector público, así como de la inversión pública, además de otorgarse a través de los fondos y fideicomisos de fomento a la producción que se crearon en aquellos años<sup>9</sup>.

Para 1982 el Estado estaba integrado por 1152 entidades paraestatales contra 15 en 1934 y 206 en 1962. En ese momento participaba en 63 de las 73 ramas de actividad económica clasificadas por el INEGI en el Catálogo Mexicano de Actividades y Productos.<sup>10</sup>

El modelo económico basado en la intervención del Estado entró en crisis cuando las nuevas condiciones económicas, aunadas al crecimiento demográfico<sup>11</sup>, hicieron necesarios cada vez más recursos públicos para atender las demandas sociales. La insuficiencia de las erogaciones públicas llevó a un proceso de endeudamiento externo<sup>12</sup> que ayudó a frenar el deterioro económico, pero sólo en el corto plazo.

Como vía alterna, desde 1976 la producción petrolera se incrementó en alrededor de 300 por ciento. Las exportaciones pasaron de aproximadamente

---

<sup>9</sup> *Ibid.* p.31

<sup>10</sup> *Ibid.* p.25. Cfr. Gráfico 1

<sup>11</sup> Cfr. Cuadro 1

<sup>12</sup> Cfr.: Cuadro 2



95 mil barriles diarios en 1976 a 1.7 millones en 1982, con lo que el petróleo se convirtió en una fuente importante de financiamiento. Para 1982 la tasa de crecimiento de la producción de petróleo había rebasado las proyecciones gubernamentales al alcanzar un promedio de 16 por ciento en este periodo.<sup>13</sup>

**CUADRO 1**

<b>MEXICO: POBLACION TOTAL (1900-1995)</b>	
<b>AÑO</b>	<b>POBLACION</b>
1900	13 607 259
1910	15 160 369
1921	14 334 780
1930	16 552 722
1940	19 653 552
1950	25 791 017
1960	34 923 129
1970	48 225 238
1980	66 846 833
1990	81 249 645*
1992	85.6**
1995	91 120 433***
Fuente: Nacional Financiera. <i>La economía mexicana en cifras</i> . México, NAFIN, 1990, p. 14 *INEGI: <i>XI Censo General de Población y Vivienda 1990</i> citado en Téllez Luis. <i>La modernización del sector agropecuario y forestal</i> . FCE, 1994, p.28 **INEGI: <i>Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 1992. Panorama Sociodemográfico. Estado de México</i> . p.4 (cifra en millones de habitantes). ***INEGI: <i>Conteo de Población y Vivienda 1995. Resultados Preliminares</i> . p.8	

<sup>13</sup>Hernández Arteaga, Laura y Yañez Maldonado, Matilde. *Formación Social Mexicana III. El México del Siglo XX. (De la crisis política de 1928 a la reforma del Estado)*. UNAM/FCPyS/SUA, 1995, 96-97 pp.

**CUADRO 2**

**DEUDA EXTERNA DEL GOBIERNO FEDERAL MEXICANO  
(1960-1995)  
(Millones de Dólares)**

<b>AÑO</b>	<b>DEUDA EXTERNA</b>
1960	274 647
1965	26 425 000
1970	53 285 000
1975	180 612 500
1980	777 018 144
1982	3 381 734 048
1993*	127 543
1994*	139 818
1995*	164 191

Fuente: Nacional Financiera. *La economía mexicana en cifras*. México, NAFIN, 1990, p. 620  
\*Grupo Financiero Banamex-Accival. *Examen de la Situación Económica de México*.  
Número 877, Volumen LXXIV, Diciembre de 1998, p.497

Pero la petrolización de la economía no constituyó una alternativa viable, entre otras cosas, porque la evolución del precio de los hidrocarburos no fue favorable<sup>14</sup>, como tampoco lo fue el crecimiento de la demanda interna para lo cual el sector público realizó grandes y costosos proyectos de inversión.

Al término del sexenio del presidente López Portillo la economía se encontraba en una situación de desequilibrio estructural caracterizado por una deuda

<sup>14</sup> Cfr. Anexo: Cuadros 3 y 4

externa excesiva que representó el 54.2% del Producto Interno Bruto (PIB) de 1982<sup>15</sup>, un déficit fiscal que fue de -16.9% del PIB para ese mismo año<sup>16</sup> y de balanza de pagos<sup>17</sup> sumamente elevados.

Los recursos reales disponibles en la economía disminuyeron considerablemente como consecuencia de la transferencia de recursos al exterior por el pago del servicio de la deuda externa y del deterioro de los términos de intercambio del país por el encarecimiento de las importaciones y el abaratamiento de las exportaciones<sup>18</sup>. A pesar del aumento en el ahorro público, éste no fue suficiente para compensar el deterioro de la situación externa del país y la debilidad del ahorro privado, por lo que se experimentó una disminución de la inversión<sup>19</sup>.

En el orden político, el proceso de desarrollo dio lugar a nuevas fuerzas sociales que originaron una crisis de legitimidad, en los años 60 y 70, de dimensiones históricas<sup>20</sup>. Una de las manifestaciones más significativas de esta crisis fue el movimiento estudiantil de 1968, el cual ha sido catalogado como un movimiento en donde se manifestó sobre todo la clase media surgida del desarrollo estabilizador, mismo que desembocó en la formación de grupos guerrilleros. De acuerdo con Gramsci, la formación objetiva de grupos sociales

---

<sup>15</sup> NAFIN. *Il Messico paese di cambi trascendentali*. Folleto promocional. s/p.

<sup>16</sup> *Ibidem*

<sup>17</sup> Cfr. Anexo: Gráfico 2

<sup>18</sup> Cfr. Cuadro 5

<sup>19</sup> Cfr. Anexo. Cuadro 6

<sup>20</sup> Paz, Octavio. *El agro filantrópico*. México, Joaquín Mortiz, 1986. 104-106 pp.

tiene repercusiones en la determinación de procesos de descomposición, renovación o neoformación política<sup>21</sup>.

Al mismo tiempo, los grupos empresariales se asumen ya no solamente como agentes económicos sino como actores políticos. Este activismo político de la burguesía mexicana dio inicio al ascenso del panismo y junto con el fracaso de la vía armada en la primera mitad de los setentas que llevó a la refundación de la izquierda, dieron en conjunto un nuevo cariz a la vida política del país. Aunado a lo anterior, a finales de los sesentas y principios de los setentas, el agotamiento del discurso político en torno a la Revolución Mexicana, en cuanto fuente de legitimación, es evidente y refleja una crisis ideológica que se manifestó en el debate acerca de la muerte de la revolución mexicana<sup>22</sup> y en los actos políticos en donde hablar en nombre de la revolución todavía era común, pero carente de sentido, a sesenta años de la gesta revolucionaria.

Un contexto internacional diferente al de las décadas previas, la crisis económica por la que atravesaba el país, así como serias manifestaciones de inestabilidad social, resultado de la aparición de nuevos sujetos sociales y políticos, llevaron al gobierno a replantear sus estrategias desde el segundo tercio de los años ochenta. Las estrategias de estabilización planteadas significaron un rompimiento con la modalidad interventora del Estado y

---

<sup>21</sup> Gramsci, Antonio. *Escritos Políticos (1917-1933)*, México, Siglo XXI, 5a. ed. 1997, 359-361 pp.

<sup>22</sup> Stanley R. Ross (Comp.) *¿Ha muerto la revolución mexicana? Causas, desarrollo, crisis, balance y epílogo*. SEP, México, 1972, 1ª. ed. en español, (col. Sepsetentas), 2 Vol. 394 pp.

marcaron el inicio de un proceso de reestructuración de su papel en la economía y la sociedad.<sup>23</sup>

### **El discurso modernizador en México**

La modernización del Estado es el planteamiento que se ha formulado como eje de las políticas públicas desde el inicio del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado y ha sido definida como la adaptación de las estructuras económicas del país a las nuevas modalidades de integración y competencia internacionales<sup>24</sup>. Se trata de un nuevo modelo de desarrollo que busca insertar a México en la economía mundial, por medio de la configuración de plataformas de acción conjunta con otros países y subregiones. Su objetivo principal es reimpulsar el desarrollo del país, es decir, abrir una nueva vía de acumulación capitalista.

El gobierno se planteó, a través de la modernización, la corrección de los desequilibrios atribuidos a la actividad del Estado interventor, el saneamiento de las finanzas públicas y la reestructuración del sector paraestatal, desincorporándolo o privatizándolo, es decir, mediante el traspaso paulatino de sus instalaciones y/o funciones al sector privado<sup>25</sup>.

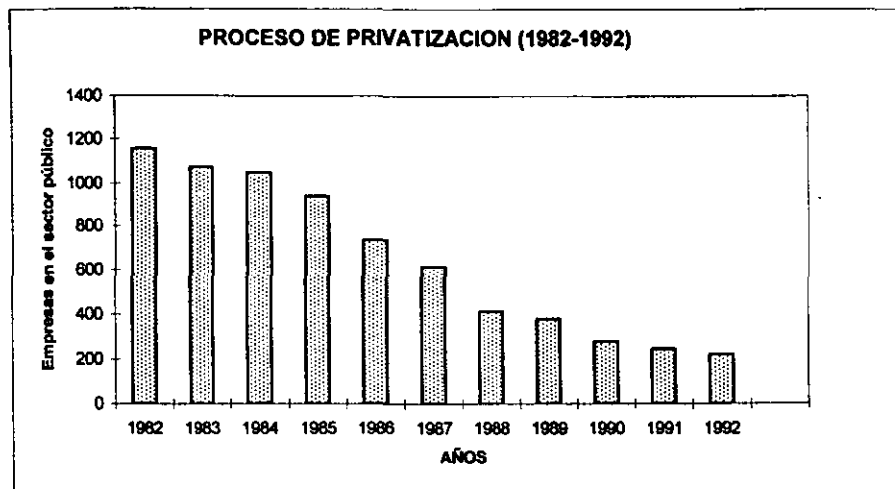
---

<sup>23</sup> Hernández Arteaga, Laura. "El Estado mexicano en el contexto de la modernización", p.87 en Orozco, José Luis y Guerrero, Ana Luisa. *Pragmatismo y Globalismo*. México, Fontamara, 1997, p.87

<sup>24</sup> SPP. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México. p.16

<sup>25</sup> *Cfr. Gráfico 3*

GRAFICO 3



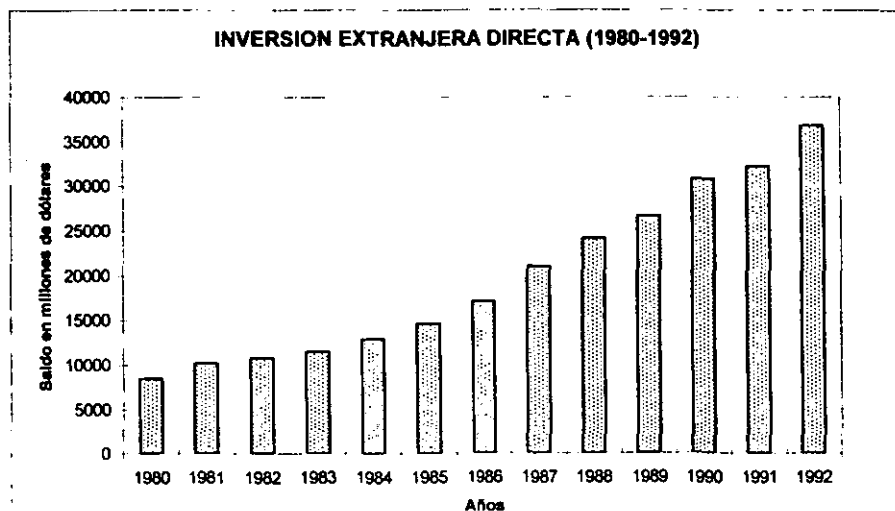
FUENTE: NACIONAL FINANCIERA: *Il Messico paese di cambi trascendentali*, Folleto promozional. S/p.

El redimensionamiento del aparato estatal está pensado como una vía para incrementar su capacidad de respuesta a los cambios, tanto endógenos como exógenos y se está instrumentando también, a través de la eliminación de estructuras económicas y administrativas que son ajenas a la nueva concepción del Estado y de la economía.

El nuevo modelo tendría su cimiento en la formación de una economía de mercado orientada hacia el exterior, instrumentada por medio de un proceso desregulador que transformaría la estructura y las infraestructuras económicas, para llevar al país a su especialización productiva en aquellas actividades en que sea más eficiente dentro de la economía mundial. En consecuencia, el gobierno se ha planteado la necesidad de preparar al país para competir en los mercados mundiales, implantando y desarrollando estándares internacionales.

tanto en el orden económico como en el político-administrativo, con el objetivo de interactuar con mayor eficacia en un mundo cada vez más global, multipolar e interdependiente.<sup>26</sup> La estrategia contempla la transformación de la planta productiva, la elevación del nivel general de eficiencia de la economía y la formación de un sector exportador capaz de generar los recursos necesarios para el desarrollo.<sup>27</sup> Para el impulso del nuevo modelo económico, la inversión extranjera<sup>28</sup> es considerada como la fuente más importante de financiamiento. Su promoción entrañaría la creación de empleos, el acceso a mercados externos y la difusión de tecnologías, dada la ausencia de un esquema de ahorro interno, del cual las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) creadas en 1997, serían la base.

**GRAFICO 4**



FUENTE: NACIONAL FINANCIERA: *Il Messico paese di cambi trascendentali*, Folleto promozional. s/p.

<sup>26</sup> SPP. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, p.5

<sup>27</sup> *Ibidem* p.70

<sup>28</sup> *Cfr. Gráfico 4*

El nuevo modelo de desarrollo se ha tratado de legitimar a partir de una postura crítica al intervencionismo estatal, consistente en considerarlo como fuente de corrupción, ineficiencia y de los desequilibrios macroeconómicos que se presentaron previamente.

### **La redefinición de las funciones del Estado**

Los propósitos de la nueva estrategia plantearon la necesidad de adecuar las estructuras institucionales para darle cumplimiento. La redefinición de las funciones económicas y administrativas del Estado fue el punto de partida, por lo que ahora, éste se asume como promotor del libre mercado y como responsable de crear las condiciones para su existencia.

Bajo este esquema, el quehacer del Estado en la economía se reduce a promover, alentar, vigilar y coordinar la actividad económica, a remover obstáculos que carezcan de una clara justificación -económica y social- a la entrada de nuevos participantes en las actividades económicas<sup>29</sup>. Esta participación se ha abierto en las ramas de actividad que ha abandonado el Estado y en aquéllas que por efectos de modificaciones en la legislación se han incorporado al mercado.

En 1982 el Estado participaba en 63 ramas, diez años después lo hacía tan sólo en 30 ramas y estaba previsto su retiro en el corto plazo de 11 más.

---

<sup>29</sup> SPP. *PND 1989-1994*, p. 15



Sectores para los que antaño se consideraba como estratégica la participación estatal han sido transferidos tanto al sector social, como al privado nacional e internacional. Ejemplos de esto último se han dado en el sector de comunicaciones y transportes con la venta de Teléfonos de México, Satélites Mexicanos, puertos, líneas aéreas, aeropuertos y autopistas; en el sector financiero con la privatización del sistema bancario, nacionalizado por el Presidente José López Portillo; en el sector automotriz con la venta de Vehículos Automotores Mexicanos y Dina; en el sector manufacturero con la desincorporación de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, Altos Hornos de México, etc.<sup>30</sup>

El supuesto por el cual el Estado se está retirando del quehacer productivo para limitarse a normar, a ser árbitro es que "el mercado es el mecanismo natural y más adecuado para el funcionamiento del sistema y que la intervención estatal, en cambio, distorsiona su operación".<sup>31</sup>

En este sentido, la eliminación del llamado "paternalismo estatal" ha sido una de las consideraciones más importantes en la redefinición de su papel y es entendido como la eliminación de tutelajes, considerados anacrónicos y nocivos, bajo la nueva óptica gubernamental<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Rogozinski, Jacques. *La privatización de empresas paraestatales*. México, FCE, (col. Una Visión de la Modernización de México), 1ª. ed. 1993, p. 62

<sup>31</sup> Ayala Espino, José Luis. *Limites del mercado, límites del Estado: Ensayos sobre economía política del Estado*. México, INAP, 1992, p.54

<sup>32</sup> SPP. *PND 1989-1994*, 16 y 70 p. p.

La modernización del Estado presupone el juego de partidos como sustento de la democracia, la cual es vista como el sistema de gobierno más adecuado para liberar las tensiones sociales provocadas por los cambios en la estructura económica, es decir, para la estabilidad del sistema y para la legitimación del modelo que se ha puesto en marcha.

El actual proyecto de Estado supedita lo político a la evolución de los factores económicos. El riesgo de esta supeditación es que el fracaso del actual modelo económico entrañaría una involución autoritaria. Al respecto hay indicios que se manifiestan en la creciente militarización de amplias regiones del país bajo el pretexto de combatir al narcotráfico y a la guerrilla, así como voces que están alertando sobre la posibilidad de que esta involución pudiera ser de corte militar<sup>33</sup>.

En lo ideológico, el liberalismo social, sustentado por el PRI y por el propio gobierno, pretende darle legitimidad al modelo al presentarlo como una variante en la cual se combate a la pobreza y no se abandona al individuo a la "mano invisible", es decir, a las fuerzas del mercado por las que ahora se rige la política, la economía y la sociedad.

El cardenismo como corriente ideológica, es el heredero histórico de la

---

<sup>33</sup> El gasto en seguridad nacional representaba el 2% del gasto programable en 1980, para 1997 alcanzó una cifra superior al 6% del gasto programable. "Cronología de diálogos rotos". *El Financiero*. Sábado 21 de noviembre de 1998. p. 21

corriente de la revolución mexicana<sup>34</sup>. Su fuerza política se ha manifestado a través del PRD y de la figura de Cuauhtémoc Cárdenas, la cual constituye la diferencia entre el avance de un modelo de alternancia bipartidista y el actual escenario de tercios a nivel nacional en el que los votos están divididos entre el PRI, PAN y PRD. El PAN y el PRD controlan ocho entidades que en conjunto producen el 46.7% del PIB, gobiernan 17 capitales estatales contra 15 gobernadas por el PRI; las primeras son las más densamente pobladas y las más productivas, las segundas son centros urbanos medios<sup>35</sup>.

Otra faceta de la modernización institucional es la modernización administrativa del aparato gubernamental cuyos ejes esenciales han sido la descentralización de instancias procesales y decisiones, así como la desconcentración geográfica de actividades y personal. El objetivo manifiesto de éstas medidas es el fortalecimiento del federalismo que haría posible el tránsito hacia un auténtico sistema republicano<sup>36</sup>. Este se ha estado impulsando a través de reformas legales para fortalecer la vida municipal, la redefinición de las fórmulas para la distribución de las participaciones federales, la eliminación de controles de instancias centrales sobre las instituciones educativas, judiciales, de salud, etc., en los estados, que a la postre ha significado que los gobiernos estatales asuman por completo la operación y la responsabilidad por los resultados en

---

<sup>34</sup> Cfr. el libro de Adolfo Gilly: *La Revolución Interrumpida*. Era, México, 2ª. Reimpr., 1998. (col. Problemas de México), 367 pp. La obra de este autor ha alimentado esta corriente ideológica y él ha sido uno de sus precursores más significativos.

<sup>35</sup> Abascal y Macías, Rafael. "Distribución del poder en México". *El Financiero*. Martes 13 de Octubre de 1998, p.66

<sup>36</sup> SPP. *PND 1989-1994*, p.71

las actividades descentralizadas. Algunas de las consecuencias de estos procesos se expresan en el hecho de que el 85 por ciento de empleados gubernamentales correspondan a las entidades federativas y solo el 15 por ciento a la federación, así como en la existencia de una mayor autonomía que ha lanzado a los gobernadores a buscar, en franca competencia entre sí, inversión extranjera ofreciendo ventajas de toda índole a los grupos capitalistas interesados: desde regímenes fiscales especiales, hasta infraestructura y terrenos sin costo alguno<sup>37</sup>.

El nuevo modelo de desarrollo del país se hizo explícito en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el cual puede considerarse de cara al mundo, como el manifiesto neoliberal del Estado mexicano.

---

<sup>37</sup> Colmenares Páramo, David. "Futuro del Federalismo Fiscal". *El Financiero*. Viernes 6 de Noviembre de 1998, p.39

Capítulo

2

Reforma y desregulación del sector agrícola

La política agrícola mexicana y en general las políticas públicas son parte de un proyecto económico cuyo proceso ha sido comprometido, en su definición, por la adhesión del país a organismos internacionales, la firma de convenios y tratados comerciales, así como por compromisos financieros con instituciones internacionales. Muchos de los lineamientos de política son formulados en el exterior y compartidos por muchos países.

Cuando un país suscribe una carta de intención para obtener algún crédito del Fondo Monetario Internacional (FMI), esta se acompaña de un Memorándum de Políticas Económicas. El programa económico es evaluado y las metas acordadas con el Directorio Ejecutivo del FMI. La liberación del crédito es paulatina y esta sujeta al cumplimiento de los acuerdos<sup>1</sup>. De esta manera opera uno de los mecanismos mediante el cual las políticas económicas se mundializan. La integración a organismos internacionales, la firma de acuerdos, pactos y tratados generan obligaciones que comprometen la determinación de las políticas públicas en instancias internacionales, muchas de ellas no son sancionadas por los cuerpos legislativos y son impuestas por el Poder Ejecutivo junto con las fuerzas políticas y económicas que lo respaldan.

---

<sup>1</sup> Cfr. Nacional Financiera. "México envía Memorándum de Políticas Económicas al FMI". *El Mercado de Valores*. No. 2 Febrero de 1996. Año LVI 6-9 pp.

Por lo que toca al sector agroalimentario, este se ha caracterizado a nivel mundial por un alto grado de proteccionismo y apoyos estatales. En los últimos años estos se han reducido para orientar el sector hacia el mercado y el libre comercio. Los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por ejemplo, a la cual México pertenece, están cambiando las regulaciones eliminando las que, de acuerdo a los criterios que están utilizando, bloquean la eficiencia económica, distorsionan el mercado o restringen la competencia.

La reforma de las políticas de apoyo a la agricultura tradicional consiste en reducir las regulaciones económicas. Estas regulaciones forman parte integral de las políticas que apoyan y protegen al sector agroalimentario. La desregulación es, por consiguiente, una parte esencial del proceso de reforma. Pero ésta no ha logrado eliminar la intervención de los gobiernos, por lo que en foros y organismos internacionales se sigue demandando una mayor apertura y reducción de subvenciones.<sup>2</sup>

En nuestro país, se ha dado inicio a la desregulación del sistema financiero, comercial y productivo del sector agropecuario, es decir, de la economía agrícola nacional. En lo que se refiere al crédito, la inversión y los seguros, existe un amplio programa de la banca privada que sustituiría a la de desarrollo, consistente en la apertura de sucursales bancarias en localidades rurales; se privatizó AGROASEMEX (la Aseguradora México en su rama Agrícola)

---

<sup>2</sup> "Reducir apoyo oficial al agro: OCDE". *El Financiero*, Viernes 6 de marzo de 1998, p.19

y está en marcha la conformación de un mercado de futuros cuyo objetivo principal es incentivar la inversión. Este último proyecto, mejor conocido como Bolsa Agropecuaria, se ha estado impulsando desde el periodo de gobierno de Carlos Salinas sin resultado alguno, debido a la debilidad estructural de la agricultura mexicana. La creación de la Bolsa Agropecuaria es responsabilidad del organismo denominado Apoyos y Servicios a la Comercialización (ASERCA), -constituido en 1991- y consistiría en dos etapas: en la primera se conformaría un mercado de físicos que una vez consolidado daría paso a la creación del mercado de futuros, los cuales se pretende que orienten la comercialización y la inversión privada.

Por lo que toca a precios, almacenamiento y transporte como elementos del sistema de comercialización también están siendo objeto de desregulación. Los precios de garantía han sido retirados casi por completo y está programado concluir en 1998 el proceso de transferencia a los productores agrícolas de los 1,363 centros de acopio y almacenamiento de Bodegas Rurales CONASUPO (BORUCONSA)<sup>3</sup>. Los Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA), también se encuentran en proceso de desincorporación, para el cual se crearon tres empresas correspondientes a la región norte, centro y sur del país. La parte sur (Almacenadora del Sur) fue vendida a Ingenieros Civiles Asociados (ICA) que seguramente le dará un uso diferente al agrícola, con las repercusiones desfavorables que ello traerá en el sistema de almacenamiento

---

<sup>3</sup> "Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural". *El Financiero*. Miércoles 26 de Noviembre de 1997, p.59

agrícola. La correspondiente a la parte centro del país (Almacenadora Centro-Occidente) fue vendida al grupo Maiz Industrializado (MINSIA) - lo cual refuerza la concentración existente por parte de esta empresa en el mercado harinero- y la parte norte (Servicios de Almacenamiento del Norte) está en proceso de licitación. Asimismo, se privatizaron los puertos, las carreteras de cuota (con consecuencias negativas como ya se ha visto) y está en proceso la privatización de aeropuertos y ferrocarriles.

La situación no es distinta en el caso de los recursos productivos tierra y agua. Los ejidos están en proceso de privatización y la infraestructura hidráulica se está transfiriendo a los productores agrícolas. En muchos estados y municipios la prestación del servicio de agua se ha privatizado. Respecto al sistema fiscal para las actividades agropecuarias, los solares de los ejidos estaban exentos de impuesto predial, después de la reforma de la tenencia de la tierra, formulada en 1992, dejaron de estarlo, aunque sujetos a una tasa muy baja.

Otras partes de las nuevas regulaciones se orientan al fomento de las exportaciones y a la creación o fortalecimiento de cadenas productivas, es decir, a la conformación de un amplio sector agroindustrial, con el propósito de incrementar sustancialmente la producción agrícola.

En lo que sigue se analizarán las principales líneas de alcance mundial, de la política agropecuaria, como son las barreras comerciales y técnicas, los precios de apoyo, los pagos directos y las coberturas de costos, las restricciones a la competencia, las regulaciones ambientales, la seguridad alimentaria, los



estándares de producción y finalmente las regulaciones sobre el uso de la tierra y su administración. Esta última toca aspectos centrales para entender el desarrollo posterior de este trabajo.

### **Barreras comerciales y técnicas**

El primer paso, en la construcción de una economía abierta, dado por el gobierno mexicano fue la suscripción en 1985 del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Este hecho sirvió de pauta para la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá en 1992, el cual entró en vigor el primero de enero de 1994, día significativo por el alzamiento zapatista en Chiapas. Con ese acto de rebelión armada se deslegitimaron los esfuerzos aperturistas.

Los objetivos de la Ronda de Uruguay del GATT fueron combatir el proteccionismo, las prácticas desleales y las distorsiones del mercado por la aplicación de subsidios a las exportaciones y los apoyos domésticos. La importancia del acuerdo en la Ronda de Uruguay sobre agricultura fue el reforzamiento de las reglas multilaterales para la comercialización de productos agrícolas. El principal logro fue la sustitución de barreras comerciales no arancelarias con prácticas ordinarias obligatorias. El compromiso internacional surgido durante la Ronda de Uruguay del GATT en 1986 (hoy Organización Mundial de Comercio) da amplio margen de aplicación de subsidios al campo, pues permite al país otorgar apoyos hasta por nueve mil quinientos millones de dólares anuales que tendrían que reducirse hasta ocho mil millones para el año

2004. Por razones presupuestales, México no está haciendo uso de ese margen de acción. México es uno de los países que menores subsidios aplica a su agricultura, situándose por debajo del promedio de los países integrantes de la OCDE.<sup>4</sup> Los temas relacionados con el comercio que afectan a la agricultura, especialmente las regulaciones sanitarias, fitosanitarias y las barreras técnicas al comercio, así como las disputas sobre conjuntos de procedimientos en general, se consideraron en acuerdos específicos bajo el auspicio de la Organización Mundial de Comercio.

El Tratado de Libre Comercio (TLC) también persigue la eliminación total de las barreras arancelarias y no arancelarias bajo un esquema de tránsito gradual al libre comercio y un modelo de complementariedad productiva que explota las ventajas comparativas promoviendo el cultivo de hortalizas y frutas en lugar de granos. En la actualidad éstas representan el 48 por ciento de los ingresos del sector agrícola mexicano -22 por ciento corresponden a la venta de frutas y 26 por ciento a la de hortalizas-<sup>5</sup>. Este ingreso es mayor, en proporción a la superficie cosechada que el obtenido por el cultivo de granos.<sup>6</sup>

Durante la transición al libre mercado se mantendrían esquemas de apoyo tendientes a impulsar el cambio estructural: la reconversión productiva, la

---

<sup>4</sup> Rudiño, Lourdes Edith. "Amplio margen de subsidio para el campo, dice la FAO". *El Financiero*. Viernes 19 de Septiembre de 1997. p.27

<sup>5</sup> Colin, Marvella. "Los productos hortifrutícolas representan 48% de los ingresos del sector agrícola". *El Financiero*. Miércoles 13 de mayo de 1998. p.23A

<sup>6</sup> SAGAR, SNIA. *Datos Básicos. Avance al tercer trimestre de 1997*. 5 y 7 p.p.

sustitución de cultivos y el incremento de la productividad. El TLC obliga a la normalización y estandarización de los procesos de comercialización y producción para poder ser competitivos al final del período de transición. El acuerdo trata de impedir barreras injustificadas o restricciones encubiertas al comercio a través del reconocimiento de áreas libres y de escasa prevalencia de plagas y enfermedades, así como la utilización de principios científicos en la evaluación de riesgos en materia sanitaria y fitosanitaria.

### **Precios de Apoyo**

A nivel mundial, los gobiernos tradicionalmente han protegido al sector agrícola a través de apoyos a los precios del mercado, por medio de tarifas y cuotas, las más de las veces en respuesta a los bajos precios en los mercados mundiales y garantizando precios mínimos para los agricultores. En febrero de 1997, por ejemplo, mientras que en el mercado mundial el precio de los granos se situó en un promedio de 800 pesos la tonelada, en México se alcanzaron precios hasta de 1, 270 pesos<sup>7</sup>.

La política de apoyos que actualmente se tiene en México, implica que los agricultores reciban precios alrededor de cuarenta por ciento arriba de las cotizaciones internacionales<sup>8</sup>. Sin embargo, no se aplica a través de los precios de garantía, los cuales se eliminaron casi por completo a raíz del

---

<sup>7</sup> "Suficientes recursos para los programas agrícolas: SAGAR". *El Financiero*. Martes 18 de febrero de 1997. p.28

<sup>8</sup> Rudiño, Lourdes Edith. "Quita el sueño a SAGAR la baja en precios internacionales de granos. Situación complicada por el mercado mundial: Romárico Arroyo". *El Financiero*. Lunes 20 de abril de 1998. p. 22

replanteamiento del esquema de participación estatal en la comercialización de los productos agropecuarios en 1989. El nuevo esquema contempla la privatización de los sistemas de comercialización (conducida por un nuevo organismo llamado ASERCA creado para cumplir esta misión, luego de la cual se liquidaría), para lo cual se ha planteado el retiro de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) de los mercados agropecuarios, el desarrollo de una Bolsa Agropecuaria, así como un nuevo modelo de precios de indiferencia para el cálculo de apoyos fiscales a la comercialización.<sup>9</sup> El precio de indiferencia es el precio implícito al cual los compradores adquirirían indiferentemente la producción nacional o los productos importados. El precio de indiferencia es calculado por el gobierno para cada zona de consumo en México y es equivalente al precio en la frontera, más el arancel a la importación, más el costo de transporte entre la frontera y la principal zona de consumo, menos el costo interno de movilización entre las diferentes zonas de producción y las zonas de consumo<sup>10</sup>.

En la actualidad, sólo a dos tipos de granos básicos: maíz y frijol, se les otorga un precio de garantía, por ser alimentos básicos en la dieta de la mayoría de la población. Aunque, cabe señalar que el objetivo es que éstos también desaparezcan. Los precios de garantía son los precios que paga la CONASUPO al momento de la cosecha; de ser necesario son ajustados por el gobierno de

<sup>9</sup>Cfr. Tellez Kuenzler, Luis. *La modernización del sector agropecuario y forestal*. México, FCE, (col. Una visión de la modernización de México), 1a. ed., 1994, 175-198 pp.

<sup>10</sup> Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. *Examen de las políticas agrícolas de México. Políticas nacionales y comercio agrícola*. México, OCDE, 1997, p.58

una manera discrecional o como compensación por algún aumento nominal en los precios de los insumos agrícolas ocurrido entre el momento del anuncio de los precios y el momento de la cosecha. Los precios de garantía se aplican al mismo nivel en todo el país y cubren el promedio ponderado de los costos de producción de una muestra representativa de zonas y tecnologías.<sup>11</sup>

Lo anterior implica el uso de nuevos instrumentos, como el programa de administración de riesgos cuyo mecanismo es similar al de un seguro y que se aplica desde 1996. A través de éste, el gobierno federal da cobertura contra caídas en los precios del maíz, trigo, algodón, sorgo y soya<sup>12</sup>. Otros mecanismos son los precios de concertación y los ya mencionados precios de indiferencia.

El argumento para rechazar las políticas de apoyo agrícola, consistentes en otorgar precios por encima del valor de la producción a los agricultores, es que se traducen en altos precios para los consumidores, en un impuesto implícito al consumo. Se calcula que tan sólo en los países miembros de la OCDE las protecciones arancelarias y no arancelarias para la agricultura y los productos alimentarios representan alrededor de ciento noventa mil millones de dólares anuales, mismos que son pagados por los consumidores<sup>13</sup>. Otro argumento en contra es la intervención que genera el mantener un mercado con precios de apoyo que inducen altos precios domésticos, no solo fijando los precios sino

---

<sup>11</sup> *Ibid.* p.55

<sup>12</sup> "Acciones y Resultados". *El Financiero*. Viernes 28 de Marzo de 1997, p.33

<sup>13</sup> Rudiño, Lourdes Edith. "Asciende a 190 mil millones la protección al agro en la OCDE". *El Financiero*, Martes 2 de Diciembre de 1997, p.14

también, en ocasiones, restringiendo la cantidad de bienes y servicios, pues se considera que el intervencionismo dentro de una lógica de mercado, puede afectar sustancialmente la eficiencia del sector agroalimentario como un todo. Al respecto, en el país, se aplican restricciones cuantitativas a la producción de maíz, frijol, trigo y cebada para garantizar y concertar sus precios.<sup>14</sup>

### **Pagos directos y cobertura de costos.**

Los apoyos a los precios se han ido sustituyendo por otras formas de apoyo a los agricultores, consistentes en pagos directos desvinculados de la producción, cuyo efecto distorsionante sobre los mercados sería menor. La proporción de pagos directos en el total de transferencias a los agricultores se ha ido instrumentando gradualmente, no sin sus costos administrativos.

El PROCAMPO es un ejemplo de apoyo directo desvinculado de la producción. Se otorga por hectárea a las superficies que hayan sido sembradas con los principales granos y oleaginosas en los tres últimos años, independientemente de que comercialicen o no sus cosechas. Los pagos se basan en los niveles históricos de productividad de cada región y representan, actualmente, el cuarenta por ciento del total de las transferencias al sector<sup>15</sup>. Su objetivo es equilibrar el ingreso de los productores frente a la baja de los precios por la eliminación de precios de garantía y la apertura comercial que conlleva la

---

<sup>14</sup> Luis Téllez. *La modernización del sector agropecuario y forestal*. México, FCE, 1a. ed., 1994., p.109

<sup>15</sup> "En riesgo, la expulsión de productores. Fracaso de Procampo y Alianza para el Campo". *El Financiero*. Miércoles 23 de julio de 1997, p.26

adecuación productiva o reconversión a los precios internacionales. El PROCAMPO es el principal programa de subsidios para el campo. Su participación promedio en el ingreso de los productores beneficiarios fue de 17 por ciento en 1996<sup>16</sup>. Su duración está determinada por el plazo para la apertura total del sector que se estableció en quince años, luego de los cuales los pagos directos deberán desaparecer. Las presiones presupuestales también han forzado a los gobiernos a buscar nuevos y menos costosos métodos de intervención y de introducción de programas de cobertura de costos, donde los beneficiarios paguen por los servicios prestados.

### **Restricciones a la competencia**

El intento, o efecto, de las políticas agrícolas es en algunas ocasiones proteccionista ya que limitan la competencia, incrementan las compensaciones o reducen los riesgos para los productores primarios. Como resultado hay muchas excepciones parciales y reglas especiales en las leyes de competencia para el sector agroalimentario. Con el propósito de eliminar restricciones a la competencia en México, se creó la Comisión Federal de Competencia (CFC) que opera como parte de la estructura de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), bajo el auspicio de la OCDE a la cual anualmente reporta sus resultados. Su función es aplicar la política de competencia acordada con este organismo, arbitrando en casos en donde existe competencia desleal y

---

<sup>16</sup> Rudiño, Lourdes Edith. "Tres lustros de rezago agropecuario. 40 millones de habitantes con insuficiencia nutricional". *El Financiero*. Sábado 10. de Marzo de 1997, p. 6

prácticas monopólicas, tales como el uso de precios *dumping* para entrar y/o apoderarse de un mercado, por violaciones a derechos de autor, de patentes y de acuerdos. También interviene para clarificar la aplicación de la legislación en materia comercial<sup>17</sup>.

Los argumentos que justifican la existencia de este tipo de organismos consisten en considerar que cada restricción a la competencia puede tener impacto en diferentes partes de la cadena de producción que el proteccionismo afecta la calidad, el costo y la disponibilidad de ingresos, el cuál, además, supone restricciones a la innovación e impedimentos para el desarrollo de valor agregado, también denominado Producto Interno Bruto el cual es uno de los indicadores más importantes para evaluar la actividad económica, ya sea de un sector en especial o de toda la economía. El valor agregado puede ser definido como la diferencia entre el valor de los bienes y servicios utilizados en el proceso productivo y el valor superior que adquieren al ser transformados.<sup>18</sup>

En algunos casos, cuando algunas políticas agrícolas se han removido o reformado, se han requerido medidas complementarias para mantener una competencia efectiva; en estos casos, la intervención gubernamental en el sector agroalimentario fue originalmente una respuesta a la percepción de una competencia débil. En Suecia, por ejemplo, los productores cooperativistas dominaban los procesos de producción primaria, con lo que prácticamente

---

<sup>17</sup> Villegas, Claudia. "Activos y pasivos: Evalúan a México ante la OCDE". *El Financiero*. Jueves 12 de noviembre de 1998. p. 34

<sup>18</sup> SPP-INEGI. *El ABC de las Cuentas Nacionales*. México, 1985. p.16



controlaban los mercados. Pero a partir de 1993, con la introducción de la New Competition Act los productores no cooperativistas pudieron incrementar su participación y por lo tanto la competencia <sup>19</sup>. En México la CFC intervino para evitar la fusión de las gigantes papeleras Kimberly Clark y San Cristóbal, las cuales enfrentaban problemas derivados de la alta dependencia de materias primas importadas. Para lograrlo la CFC vendió activos y marcas de estas compañías en aprietos a nuevos inversionistas en el sector papelerero.<sup>20</sup>

### **Regulaciones ambientales**

Los asuntos ambientales están a la alza por demandas para reducir el uso de químicos dañinos y para mantener recursos sustentables. En Honduras por ejemplo, una investigación logro establecer que de cada mil niños nacidos vivos en el Departamento de Yoro, ocho mueren por exposición de las madres al dibromo-cloro-propano o nemagón, utilizado por la transnacional bananera estadounidense Standard Fruit Company en fumigaciones aéreas; por otro lado, de dos mil nacimientos registrados en la zona de Olanchito se presentaron dieciocho fallecimientos por carencia de cerebro, por la misma causa<sup>21</sup>. En México se han reportado casos similares en el estado de Chihuahua.

---

<sup>19</sup>Eirikur Einarsson and Wayne Jones. "Regulatory Reform in Agro-food Sector". *The OECD Observer*, June-July 1997. p.25

<sup>20</sup> Villegas, Claudia. "Activos y pasivos: Evalúan a México ante la OCDE". *El Financiero*. Jueves 12 de noviembre de 1998. p. 34

<sup>21</sup>"Nacen sin cerebro niños de Honduras por insecticidas". *El Financiero*. Viernes 6 de Febrero de 1998, p. 13

En el caso de la nutrición, la biotecnología, los derechos animales<sup>22</sup> y otras áreas donde los gobiernos han sido presionados por organizaciones civiles para que intervengan, el resultado ha sido menos desregulación y más regulaciones.

En México se ha introducido el concepto de desarrollo sustentable en la nueva legislación del sector. Pero, a pesar de ello, anualmente dos mil doscientos cincuenta kilómetros cuadrados deben dejar de producir o quedar abandonados con motivo de su degradación<sup>23</sup>.

Una vía propuesta en el ámbito internacional para eliminar las consecuencias negativas causadas por la agricultura es imponer sanciones económicas o requerir a los productores para que asuman los costos de prácticas que dañan el ambiente -en aplicación del principio de pagos por contaminación de la OCDE-.

En 1997, en México se introdujo un acuerdo para que el PROCAMPO tuviera una orientación ecológica al aplicarse a la superficie de siembra que se destine a tareas de conservación del suelo y del agua, como el terraceo y los muros vivos de nopal y maguey, sin afectar el monto del subsidio. De esta manera, el PROCAMPO puede aplicarse sobre tierras no áridas, pero en ladera, donde los agricultores realizan prácticas descertificantes, como la roza-tumba-quema y en

---

<sup>22</sup> La crueldad con los animales repercute en la calidad y en el precio de productos, subproductos y esquilmos. Al respecto, las formas como se sacrifican a los animales en los rastros están siendo modificadas.

<sup>23</sup> Rudiño, Lourdes Edith, "Aumentan las normas ecológicas en los programas del campo", *El Financiero*, Martes 18 de Marzo de 1997, p.22

las que requieren muros vivos para retención de agua. También se autorizó que productores de granos cambien de uso de suelo hacia forestería, dado el impacto favorable de esta actividad en el medio ambiente, sin que vean afectada la recepción de los subsidios<sup>24</sup>.

Para 1998 se preveía asignar a los 3.2 millones de productores inscritos en el PROCAMPO más de 8, 520 millones de pesos para un total de 13.9 millones de hectáreas<sup>25</sup>. En comparación, los Estados Unidos en 1995 gastaron aproximadamente \$1.7 billones de dólares para diversificar 14.6 millones de hectáreas de tierra que producía granos bajo un programa de conservación del suelo. La Unión Europea en el mismo año gastó \$608 millones de dólares para cofinanciar medidas de protección al ambiente y el mantenimiento del paisaje en sus Estados miembros. El gobierno japonés, también en 1995, proveyó \$34.5 millones de dólares en apoyos financieros para la agricultura dirigidos a mejorar el ambiente. Por su parte, el gobierno australiano gastó en el año financiero 95/96 cerca de \$59 millones de dólares en el programa nacional de cuidado de suelos<sup>26</sup>. La diferencia no es sólo en el monto que se destina sino también en la particularidad de los programas.

En la esfera internacional, aún no se ha hecho lo suficiente para que los efectos de daños puedan ser apropiadamente identificados, atribuidos, medidos y asignados sus costos. La reacción general en donde la agricultura y la política

---

<sup>24</sup> *Ibidem*

<sup>25</sup> "Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural". *El Financiero*. Miércoles 26 de noviembre de 1997, p.59

<sup>26</sup> Legg Wilfrid and Potier Michel. "Reconciling Agriculture and the Environment". *The OECD Observer*. February-March 1998, p.35

ambiental van juntas, ha sido pagar a los productores para la provisión de beneficios ambientales o para aliviar daños. Una dificultad mayor en la implementación de regulaciones ambientales ha sido cómo tratar la diversidad. Las regulaciones tienden a ser rígidas y a generar distorsiones económicas por descuidar las diferencias entre las unidades de producción y en los costos para reducir el daño ambiental, dada la polarización existente en el agro.

### **La seguridad alimentaria y los estándares de producción**

La atención en torno a la seguridad y calidad de los productos alimenticios se ha venido incrementando y como consecuencia han crecido las regulaciones en estos ámbitos en el sector agroalimentario. Estas se refieren al diseño y monitoreo de alimentos, al cumplimiento de estándares mínimos de seguridad, garantías de calidad y etiquetado, las cuales se espera que se reflejen en salud, seguridad e higiene. Sin embargo, en esta materia, la definición de los procesos de transformación y su administración se han dejado a la industria, en el supuesto de que tiene un conocimiento superior de los requerimientos del mercado y de las preferencias del consumidor.

Como un principio general de la OCDE, los proveedores deben tener tanta libertad como sea posible para elegir la forma en que cumplirán los requisitos regulatorios específicos, como condición para que sean capaces de minimizar los costos del cumplimiento, eligiendo el método más eficiente para hacerlo.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> *Ibidem*

En Canadá, por ejemplo, la industria alimentaria ha tenido más discrecionalidad para adaptar los productos a las demandas de los consumidores internacionales y domésticos.

Para muchos problemas públicos emergentes como la seguridad alimentaria y la protección ambiental, hay presiones para que sean introducidas regulaciones gubernamentales. Recientes incrementos en enfermedades producidas por alimentos han intensificado estas presiones. Sin embargo, no existe acuerdo acerca de qué grado de seguridad debe ser perseguido, cuáles instrumentos regulatorios deben ser usados y quién debe absorber el costo. El caso más reciente en el que estuvo involucrado México fue el de fresas contaminadas, procedentes de Baja California que ocasionaron un brote de hepatitis tipo A, en consumidores en los Estados Unidos<sup>28</sup>. Hay también asuntos administrativos y de cumplimiento de responsabilidades por parte de la industria, particularmente por las firmas más pequeñas, aún no definidos<sup>29</sup>.

El acuerdo sanitario y fitosanitario de la Ronda de Uruguay apoya la armonización y el mutuo reconocimientos de reglas para esos aspectos, en este sentido, los gobiernos han tratado que sus regulaciones de seguridad alimentaria tengan una base científica desde que el acuerdo tomó fuerza. Los cambios en las regulaciones tienden a conciliar dificultades entre los países y al interior de los mismos, es decir, se espera que el reconocimiento mutuo pueda

---

<sup>28</sup> Flores, Carmen. "Fresas Mexicanas Causan Hepatitis en EU". *El Sol de Toluca*. Jueves 3 de abril de 1977, p. 1

<sup>29</sup> Eirikur Einarsson and Wayne Jones. "Regulatory Reform in Agro-food Sector". *The OECD Observer*. Paris-France June/July 1997 p. 27

hacer más compatible y menos costoso el alineamiento internacional de regulaciones de seguridad alimentaria. Un problema adicional es que las regulaciones de seguridad alimenticia observan una gran movilidad porque los estándares tienden a incrementarse con los ingresos, en otras palabras, a mayores ingresos mayores exigencias que se traducen en cambios en las regulaciones nacionales alimentarias.

La seguridad alimentaria tiene otro sentido diferente al tratado hasta aquí. Se refiere a la necesidad de garantizar el abasto de alimentos para toda la población y tiene que ver con el objetivo de alcanzar la autosuficiencia en la producción de granos. Dados los diferenciales existentes entre los precios nacionales e internacionales de los granos y el propósito de buscar ventajas comparativas por el cultivo de frutas y hortalizas de manera predominante, el país habría renunciado de manera implícita al objetivo de alcanzar la autosuficiencia alimentaria. De hecho, el abasto de granos se pretende hacerlo a través de importaciones por las que se pagarían precios menores a los existentes en el país con lo que la seguridad alimentaria, entendida como autosuficiencia, se suple ahora por la seguridad en el abasto, el cual de ninguna manera está garantizado en términos absolutos.

El *Informe anual sobre el estado mundial de la alimentación y la agricultura 1998*, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) que advierte que la crisis financiera global podría desembocar en el aumento de la inseguridad alimentaria para millones de

personas en Asia y América Latina<sup>30</sup>, evidencia la vulnerabilidad del país.

De lo anterior se desprende que las propuestas de la reforma de las regulaciones formuladas en el seno de organismos e instituciones internacionales no necesariamente son las más adecuadas para ser aplicadas en el contexto nacional ya que implican el riesgo de una crisis alimentaria.

### **Regulaciones sobre el uso de la tierra y su administración.**

Hay un creciente número de regulaciones sobre el uso de la tierra y su administración que pretenden modificar prácticas administrativas agrícolas, introducir el uso de fertilizantes naturales o prácticas específicas de alimentación animal, pastoreo o densidades de estabulación por razones sanitarias y productivas, así como programas de diversificación -por forestación, por ejemplo-

A veces, las regulaciones han sido desarrolladas en donde los conflictos por presiones en el uso de la tierra crece -generalmente en regiones densamente pobladas-. En otros casos los esquemas de diversificación del uso de la tierra tienden a controlar la sustitución de un producto en particular. En respuesta ha sido adoptada una amplia legislación que zonifica y planea para frenar el crecimiento urbano irregular, designando áreas rurales, agrícolas y algunas veces imponiendo regulaciones las cuales restringen severamente el desarrollo

---

<sup>30</sup> "Informe 1998: Crisis alimentaria en 40 países en desarrollo: FAO" *La Jornada*. Viernes 27 de Noviembre de 1998. p. 24

no agrícola. La protección de tierras de cultivo de la urbanización, manteniendo paisajes tradicionales, habitats naturales, biodiversidad, recursos terrestres y acuíferos, es una meta política común en los países de la OCDE.

En México, según la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), tan solo cuatro grandes zonas metropolitanas -Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey y Puebla- crecerán 150 mil hectáreas más, a costa de tierras ejidales y comunales las cuales representan el sesenta por ciento de esa extensión.<sup>31</sup> Otra porción importante de tierras ejidales y comunales han sido sujetas a acciones expropiatorias relacionadas con desarrollos económico-sociales: parques industriales, programas carreteros, complejos turísticos, clínicas, escuelas, presas, reservas territoriales; es decir, por lo que se ha establecido en la ley como causas de utilidad pública. Se estima que la mitad de las tierras que se expropian por estas causas corresponden a terrenos comunales y ejidales.<sup>32</sup>

La propiedad social enfrenta también, presiones por el proceso de desregulación iniciado con la reforma al artículo 27 constitucional que pretende transformar la estructura actual de la tenencia de la tierra para, de esta manera, permitir la entrada de la inversión privada, a través de mecanismos bursátiles o por la conformación de sociedades mercantiles. También se declaró el fin del reparto agrario y ahora quien demande tierras tendrá que comprarlas, para lo cual podrá obtener créditos blandos del Fideicomiso Fondo Nacional de

---

<sup>31</sup> Rico, Salvador. "Las ciudades le comerán 90 mil hectáreas al campo". *El Financiero*. Jueves 27 de Febrero de 1997. p.39

<sup>32</sup> García Martha. "Indemnización por tierras expropiadas: FIFONAFE. Los gobiernos federal y estatales adeudan \$110 millones a ejidos". *La Jornada*. Viernes 7 de Agosto de 1998. p.54



Fomento Ejidal (FIFONAFE). Asimismo, se ha declarado el combate al minifundio, el cual se contrapone al propósito de crear economías de escala, posibilitadas legalmente por la expansión de superficies a través de la asociación, renta, aparcería o adquisición de más extensiones.

En el proceso de certificación de los ejidos se han clasificado las tierras, según derechos y uso sobre las mismas: en áreas de asentamiento humano, de uso común y parceladas, con el objeto de establecer regulaciones en torno a crecimientos poblacionales y para delimitar las susceptibles de incorporación a los mercados de capitales, vía venta, renta o asociación.

En México, al igual que en casi todos los programas de ajuste y liberalización efectuados en otros países, las políticas en materia agraria apoyan la introducción de regímenes individuales o el fortalecimiento de los derechos individuales, en donde ya existen, para dar confianza a la inversión.

Se promueve la privatización de los predios estatales, la disolución de los regímenes colectivistas -a través de la difusión de títulos de propiedad entre los pequeños agricultores-, la inversión extranjera, así como la utilización de mecanismos de mercado complementarios para inducir la redistribución de la tierra.

El supuesto del que se parte es que el régimen de tenencia individual bien definido incentiva la inversión y aunado a esquemas de asociación o compactación de predios para su explotación conjunta, aumenta la

productividad.

A nivel mundial existe una fuerte corriente que favorece la desaparición de los sistemas de tenencia de la tierra basados en regímenes de propiedad colectiva o estatal. Los resultados obtenidos por países como Chile, Argentina, Perú, Argelia, China y la ex Unión Soviética han sido utilizados para validarla y elevarla a rango de política global<sup>33</sup>.

En Argelia, por ejemplo, el gobierno modificó drásticamente el sistema de tenencia de la tierra al eliminar las granjas estatales y permitir la transferencia de derechos de usufructo. En lo que fue Alemania del Este, en Bulgaria, Rumania, Hungría y Checoslovaquia los predios estatales se restituyeron a los propietarios anteriores al advenimiento del socialismo y están en proceso de disolución las granjas colectivas<sup>34</sup>.

En Perú se ha desarrollado un importante proceso de compra de tierras para agricultura comercial, protagonizado por antiguos propietarios desplazados 20 años antes por la reforma agraria, por inversionistas de origen urbano y por beneficiarios exitosos de la reforma agraria que compran las parcelas de sus antiguos socios o vecinos, después de la parcelación masiva de cooperativas agrarias ocurrida en los años ochentas<sup>35</sup>. Los objetivos fundamentales compartidos por los países que han iniciado estos cambios, ha sido la definición

---

<sup>33</sup> Luis Tellez. *La modernización del sector agropecuario y forestal*. México, FCE, 1994, p. 250

<sup>34</sup> *Ibidem*

<sup>35</sup> CEPAL. *La apertura económica y el desarrollo agrícola en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, ONU, 1997, p. 115

de los derechos de propiedad de la tierra como condición para la inserción de la agricultura en la economía internacional, para aprovechar de esta manera las ventajas comparativas, producir la movilidad necesaria de las tierras para que eleven su productividad y eficiencia, así como la conveniencia de permitir el desarrollo de diversas y novedosas formas de explotación de la tierra, con miras a la captación de capital y el uso intensivo de nuevas tecnologías.

Otro de los objetivos de la reforma del campo es el impulso a la empresa a través del establecimiento de sistemas jurídicos agrarios, basados en el reconocimiento y respeto a la propiedad, así como a la libertad del agricultor en la conducción de sus procesos productivos, aún cuando este no ha sido, en muchos casos, el resultado final.

Tanto en México dentro del régimen de propiedad ejidal, como en Europa del Este en torno a la agricultura colectivista, el fenómeno del minifundio está presente, por lo que sus reformas se orientan a eliminarlo sin considerar límites a la extensión de la tenencia de la tierra, ni la obligación del trabajo directo de la tierra como parte del régimen agrario que en el caso de las reformas mexicanas sí se consideró<sup>36</sup>. La nueva ley agraria en México induce la reconfiguración radical de la estructura de la tenencia de la tierra en favor de un sistema que elimina el minifundio y estimula la conformación de grandes unidades de producción. En Hungría, Alemania y Checoslovaquia, una de las alternativas contempladas para evitar el minifundio fue la reestructuración de las

---

<sup>36</sup> Luis Téllez. *Op. cit.*

cooperativas en sociedades anónimas, en las que cada individuo tuvo una participación porcentual a través de la aportación de la tierra a la sociedad.<sup>37</sup> A este respecto en la Comunidad Económica Europea en los años ochentas y actualmente en México, los esquemas de asociación han recibido un fuerte impulso a través de nuevas legislaciones y son muy similares.

En general, el proceso de ajuste y liberalización se orienta en el sentido de permitir la concentración de tierras. En Argentina por ejemplo luego de la liberalización de los mercados financieros y la apertura económica se produjo un proceso bastante generalizado de venta y concentración de propiedades<sup>38</sup>. A parte de las fusiones operadas en pequeña escala cuando algún propietario compró los terrenos de algún vecino, se comenzaron a presentar fenómenos de concentración más importantes. Se desarrollaron a una escala inédita empresas de producción agropecuaria que adquirieron una gran cantidad de establecimientos productivos en diferentes partes del país, muchas veces con inversión extranjera directa.

Entre los nuevos mecanismos de mercado que han sido introducidos a nivel mundial, figuran impuestos a la tierra -en general o a la tierra improductiva-, reformas legislativas sobre el loteo de tierras estatales, reformas sobre el estatuto jurídico de la propiedad colectiva de ejidos o comunidades indígenas, modernización de los catastros rurales por medio de técnicas modernas

---

<sup>37</sup> *Ibidem*, p.253

<sup>38</sup> CEPAL *op. cit.* p.99

-basadas en el posicionamiento satélital antes que en las técnicas catastrales tradicionales- y reformas legislativas para facilitar la prescripción adquisitiva.

En los países en donde no existen restricciones, las empresas agroindustriales han comenzado a asumir un importante papel en la circulación de las tierras por medio inversiones en el campo consistentes en la adquisición de tierra o apertura de contratos de renta o asociación de largo y mediano plazos.

De esta manera, en Argentina surgieron fondos de inversión para el sector agropecuario dedicados a la inversión de corto plazo, generalmente en tierras arrendadas temporalmente, y desde 1990 han dado rendimientos superiores a los de otros fondos de inversión. Sin embargo, en casos como el de Perú en donde la reciente ley de tierras es un elemento importante para acelerar el proceso de inversión en el agro la falta de reglamentación de la ley de tierras hace que ese objetivo se haya cubierto sólo de manera incompleta<sup>39</sup>.

En Filipinas la renta de largo plazo ha sido una condición suficiente para la entrada de empresas al campo. En Chile la tecnología y el capital empresarial se dirigen principalmente a la comercialización de productos en asociaciones de largo plazo con productores agrícolas.

En algunos países la agricultura de contrato cuenta, inclusive, con una legislación específica: destacan la nueva ley española de Arrendamientos Rústicos de 1980, la ley italiana de Normas sobre Contratos Rústicos de 1982 y

---

<sup>39</sup> *Ibidem* p.116

la nueva legislación francesa de los años ochentas<sup>40</sup>.

En México los arriendos de parcelas ejidales podrían generalizar la agricultura de contrato en la que participarían empresas agroexportadoras o diversas agroindustrias de manera directa explotando grandes extensiones de tierra o celebrando contratos de suministro con ejidatarios y pequeños propietarios.

Muchas de las políticas orientadas al libre mercado adoptadas por el gobierno mexicano, como la reforma al artículo 27 constitucional, responden a las directrices de la reforma de la política agrícola acordada por los ministros de la OCDE hace una década. México, como miembro de la OCDE, asumió el compromiso de consolidarla en congruencia con el modelo de desarrollo adoptado.

Sin embargo, hay factores que obstaculizan el ajuste estructural de la agricultura mexicana, tales como: la insuficiencia de infraestructura básica, la falta de redes de comercialización eficaces, el limitado desarrollo de la investigación, la capacitación y de los servicios de extensión. Estas restricciones junto con la inestabilidad económica global que el país ha experimentado en los últimos años hacen necesario reconsiderar la política agrícola. Los países desarrollados están sacando ventajas de la mundialización<sup>41</sup> económica, por lo

---

<sup>40</sup> Luis Tellez, *op. cit.* p.254

<sup>41</sup> Es el término que utilizan los franceses para referirse a la globalización la cual puede entenderse como la vinculación de los países a la economía mundial a través del comercio, la inversión directa, los flujos de capital y el intercambio de tecnología. La globalización ha llegado a ser la tendencia predominante en la economía mundial debido al rápido desarrollo de un número creciente de economías como la de Brasil, China, India, Indonesia y Rusia, entre otras.

que los países de desarrollo intermedio<sup>42</sup> como México, lejos de aplicar mecánicamente la reforma de las regulaciones deben asumir una posición más activa para asegurar que efectivamente ésta se traduzca en ventajas y la integración por la apertura no resulte simplemente en una concesión a las grandes corporaciones internacionales. La persistencia de distintas formas de proteccionismo hace necesario conjuntar y acordar las reglas del juego con las cuales los mercados funcionarán, más que buscar un completo "laissez faire-laissez passer".

---

<sup>42</sup> El grado de desarrollo de un país puede medirse a través de la participación de las actividades primarias en el Producto Interno Bruto. Así por ejemplo, tenemos que economías en el norte de África tienen una participación de la agricultura en el PIB de alrededor del 40 por ciento, mientras que en las economías desarrolladas como la de Estados Unidos o la de los países europeos esta participación se reduce al 1 ó 2 por ciento. En el caso mexicano la participación de la agricultura en el PIB se sitúa alrededor del 7 por ciento. Aunque cabe señalar que hay otros indicadores del desarrollo de un país, como el grado de terciarización de la economía, el avance tecnológico, ingresos per cápita etc., que permiten completar el cuadro y tener una idea más precisa del grado de desarrollo de un país. (FAO. *Sistemas nacionales de Información estadística agropecuaria*. Traducción de la oficina de enlace del INEGI en la Cd. de México, s/p).

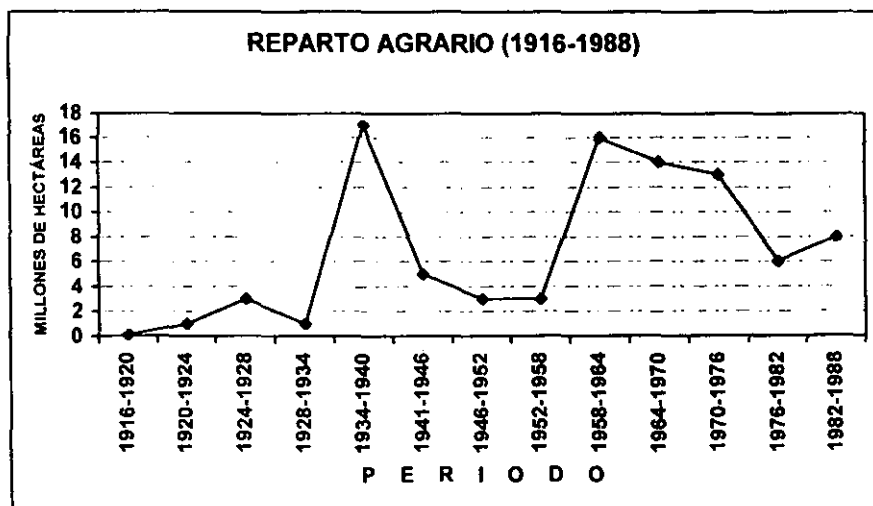
Capítulo

3

La Reforma Agraria y la actual estructura de la tenencia de la tierra en el agro mexicano

El movimiento armado iniciado en 1910 en nuestro país dio origen a la Reforma Agraria cuya consecuencia fue el rompimiento de la estructura de producción agropecuaria basada en las haciendas. La nueva configuración productiva se basó en el reparto de tierras, en la cual los ejidos y comunidades agrarias se consideraban centrales.

GRAFICO 5



Fuentes: Gutelman, Michel. *Capitalismo y reforma agraria en México*. México, ERA, (col. Problemas de México), 1991, 11-124 pp. Las cifras que proporciona las consigna como aproximadas. Mackinlay, Horacio. "La CNC y el 'Nuevo Movimiento Campesino' (1989-1994 ) en De Grammont Hubert C. (coord.). *Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano*. México, Plaza y Valdés-UNAM/IIS, 1a. ed., 1996, pp. 171 y 195

Cfr. Anexo: Cuadro 7



La constitución de 1917, en su artículo 27, institucionalizó el reparto agrario, el cual se instrumentó por medio de la restitución de tierras a los pueblos ilegalmente desposeídos, por la dotación de tierras a los pueblos que carecían de ellas o que no las tenían en cantidad suficiente y por la creación de nuevos centros de población agraria. El reparto se apoyó en afectaciones a la pequeña propiedad, la expropiación y el fraccionamiento de los latifundios.

El reparto agrario a lo largo de su historia ha enfrentado una fuerte oposición: primero por el presidente Plutarco Elías Calles, quien era partidario de la pequeña propiedad, y sus sucesores, los presidentes del máximato, los cuales hicieron lento el ritmo de expropiaciones de latifundios. Abelardo Rodríguez, el último de ellos, encaminó medidas legislativas destinadas a detener de manera definitiva la reforma agraria. Después, ni Avila Camacho, ni Miguel Alemán continuaron el reparto en la escala en que lo hizo Lázaro Cárdenas porque no creían en el ejido. El presidente Alemán convencido de que la reforma agraria era el reparto de la miseria frenó el proceso de distribución de tierras y reformó el artículo 27 para reforzar al sector privado de la agricultura. Su sucesor, Adolfo Ruiz Cortines, se mantuvo en esa misma línea.<sup>1</sup>

Los presidentes que le siguieron: Adolfo López Mateos, Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría llevaron adelante el reparto en dimensiones similares al hecho

---

<sup>1</sup> Gutelman, Michel. *Capitalismo y reforma agraria en México*. México, ERA, (col. Problemas de México), 1991. pp. 86-124

por Cárdenas. No obstante, Echeverría planteó la supresión del reparto agrario<sup>2</sup> al igual que el gobierno de José López Portillo<sup>3</sup>. Miguel de la Madrid Hurtado iría más allá del mero discurso al limitar el reparto agrario a la totalidad de la superficie susceptible de afectación, la cual sería su última meta, condicionada además a la integración de unidades de producción basadas en la organización de los campesinos asociados.

El principal argumento para adoptar esta política era que la demanda de tierras no podía ser satisfecha por completo, en virtud de que la tierra potencialmente repartible era cada vez menor y se limitaba a los terrenos nacionales, susceptibles de aprovechamiento agropecuario, las concesiones de inafectabilidad ganadera vencidas, la superficie excedente de propiedad (afectable por rebasar los límites que la ley señalaba) las tierras ociosas y la de fraccionamientos simulados. Como subsecuentes etapas a las que habría de dar paso se planteaban el dar certidumbre en la tenencia de la tierra y a su usufructo, la promoción de la organización campesina como condición necesaria para incrementar la producción y la productividad del campo. Ya para entonces no se hablaba de la Reforma Agraria como tal, sino del concepto más amplio de Reforma Agraria Integral.

Con Carlos Salinas de Gortari en la Presidencia de la República se continúa

---

<sup>2</sup> García Zamora, Rodolfo. *Crisis y modernización del agro en México: 1940-1990*. México, Universidad Autónoma Chapingo, 1a. ed., 1993, p.126

<sup>3</sup> De Grammont Hubert C. (coord.). *Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano*. México, Plaza y Valdés-UNAM/IIS, 1a. ed., 1996, p.249

reconociendo la escasa disponibilidad de tierras frente a una población rural creciente que emigra en busca de trabajo y puesto que el gobierno estaba obligado por mandato constitucional a seguir repartiendo tierras se optó por reformar la legislación agraria para cambiar la estrategia en el campo y poner fin a un reparto considerado improductivo y empobrecedor. Sin embargo, se reconocía la existencia de casi dos millones de solicitantes de tierra.<sup>4</sup>

Para el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, la Reforma Agraria concebida como reparto de tierras es algo históricamente superado. Según el PND 1995-2000 la redistribución de la tierra cultivable fue la primera etapa de la Reforma Agraria; la ampliación de la frontera agrícola y la colonización del territorio conformaron una segunda etapa; el incremento de la producción, la modernización técnica de la producción y la organización de los productores debe anteceder como tercera etapa a su culminación o maduración que se daría con el surgimiento de sistemas crediticios, de comercialización y abasto al sector ejidal, en una cuarta y última fase.

El reparto agrario, de 1995 a 1998, se limitó a la superación del rezago agrario mediante la conclusión de todos los expedientes en sus aspectos sustantivos y

---

<sup>4</sup> 1er. Informe de Gobierno en *El gobierno mexicano* No. 12. México, Presidencia de la República, Noviembre de 1989, p.34. Citado en Concheiro, B. Elvira. *El Gran Acuerdo*. Era/UNAM/IIIE, México, (col. Problemas de México), 1996, 207 pp.

de procedimientos.<sup>5</sup> Dentro de los planes gubernamentales, a la primera mitad del actual sexenio, el rezago agrario se daría por concluido y así fue. En agosto de 1997 en un acto público en Veracruz el presidente de la república Ernesto Zedillo anunció el fin del rezago agrario y en enero de 1998 nuevamente lo reiteró<sup>6</sup>.

No obstante, meses antes, febrero de 1997, la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA) estableció en 80 mil demandantes de tierra, 8 mil expedientes y 6 millones de hectáreas por repartir como el monto del rezago agrario, contra mil 555 expedientes por liquidar reportados por la Secretaría de la Reforma Agraria<sup>7</sup>. Esta contradicción se ha reflejado, en los hechos, en invasiones de predios, en varios estados de la República Mexicana, en algunos de ellos de manera violenta y expansiva, esto es, existe no sólo una reivindicación de la tierra sino también del territorio de los pueblos indígenas que son quienes conforman las comunidades agrarias en nuestro país.

Según la UNTA y la Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas (CODUC) hay 3 200 conflictos agrarios sin resolver; en donde más

---

<sup>5</sup> El concepto de rezago agrario se refiere, de manera exclusiva, a lo normado por los artículos transitorios del decreto que reforma al artículo 27 constitucional y tercero de la Ley Agraria. Está constituido por los expedientes legalmente instaurados relativos a restitución y dotación de tierras, bosque y agua, ampliación de ejidos, creación de nuevos centros de población ejidal, reconocimiento y titulación de bienes comunales, conflictos por límites y segregación de presuntas propiedades particulares enclavadas en bienes comunales.

<sup>6</sup>Gómez Maza Francisco. "La tierra ya no es motivo de discordia. Ahora sí concluyó el rezago agrario: Ernesto Zedillo." *El Financiero*. Miércoles 7 de Enero de 1998, p.14

<sup>7</sup>Rudiño, Lourdes Edith. "El rezago agrario asciende a 8 mil expedientes y 6 millones de hectáreas." *El Financiero*. Jueves 20 de Febrero de 1997, p.18

se concentran son en los estados de Oaxaca, Chiapas, Jalisco, Sinaloa, San Luis Potosí y Veracruz. En muchos casos estos se han traducido en enfrentamientos violentos entre campesinos<sup>8</sup>. Una situación similar se vive en estados como Hidalgo, Tamaulipas, Puebla, Guerrero, Nayarit y Estado de México, en donde los conflictos por la tierra tienden a acentuarse. En correspondencia, los estados con mayor marginación, pobreza y atraso son precisamente Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Veracruz, Puebla y San Luis Potosí<sup>9</sup>.

En las huastecas de Hidalgo y Veracruz actúa un frente de organizaciones de filiación zapatista, con ramificaciones en San Luis Potosí y Tamaulipas que aglutina indígenas nahuas, otomíes y popolucas. La Organización Independiente de Pueblos Unidos de la Huasteca (OIPUH) que ha sido calificada como semiclandestina y protagónica de la lucha por la tierra en esa región ha sido identificada como su fundadora<sup>10</sup>. Con 2 mil militantes y varias organizaciones simpatizantes como la Organización de Pueblos Indígenas y Campesinos (OPIC), el Frente Democrático Oriental de México Emiliano Zapata (FDOMEZ), el Consejo Agrario Mexicano (CAM), la UNTA, el Frente Cardenista Nacional Mexicano (FCNM), la Central Campesina Independiente (CCI), la Unión Regional de Crédito de la Huasteca Hidalguense (URECHH), la Unión

---

<sup>8</sup>Suverza, Alejandro. "Conflictos agrarios, bomba de tiempo sin desactivar". *El Financiero*. Martes 28 de Abril de 1998, p.50

<sup>9</sup>Rudiño, Lourdes Edith. "La pobreza obliga a jornaleros a migrar con todo y familia: Sedesol". *El Financiero*. Viernes 22 de Mayo de 1998, p.10

<sup>10</sup>Witvrún, Alberto. "Rezago de conflictos agrarios amenazan a la Huasteca de Hidalgo". *El Financiero*. Miércoles 4 de marzo de 1998, p.48.

Nacional de Organizaciones Campesinas y Autónomas (UNORCA) y la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), reconoce haber recuperado más de 23 mil hectáreas mediante invasiones, de las cuales tienen resoluciones presidenciales y documentos del siglo XVII<sup>11</sup>.

En Guerrero y Oaxaca surgieron el Ejército Popular Revolucionario (EPR), el cual estaría formado por el Partido de los Pobres, el Partido Revolucionario Obrero Campesino Unión del Pueblo (PROCUP), la Organización Campesina de la Sierra del Sur (OCSS), la Organización de Pueblos Indígenas Zapotecos (OPIZ)<sup>12</sup>, la Coalición de Ejidos y párrocos partidarios de la teología de la liberación, entre los actores políticos más identificados, así como el Ejército Revolucionario del Sur y recientemente el Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI) que tienen como antecedente al Movimiento Unificado de Lucha Triqui (MULT) que aglutina a 50 comunidades indígenas.

Con el levantamiento del EZLN en Chiapas se generó una demanda extraordinaria de tierra. Se llegaron a registrar unas mil invasiones y ya existían tierras ocupadas por grupos campesinos por más de cinco o diez años. Por ello parte de la respuesta gubernamental para resolver el conflicto chiapaneco se ha orientado a atender la demanda agraria insatisfecha, para tal efecto en los primeros meses de 1996 se firmaron acuerdos agrarios con 62 organizaciones

---

<sup>11</sup> Loya, Sergio y Ravelo, Ricardo. "2.000 hombres forman la guerrilla agraria que opera ya en la zona de las Huastecas". *Proceso* No. 921. 27 de junio de 1994. 22-26 p.p.

<sup>12</sup> "Viaje al corazón de la represión". *El Financiero*. Lunes 11 de Enero de 1999, p.60

campesinas y 85 grupos independientes que involucran 242 mil hectáreas a repartir, de las cuales, a mayo de 1998, se habían entregado el 85 por ciento de estas. El procedimiento que siguió la SRA fue desalojar las superficies invadidas, negociar su compra -en la cual se han invertido mil millones de pesos en los últimos tres años- y entregarla a los demandantes<sup>13</sup>. No obstante estas acciones, continúan los enfrentamientos.

En Chiapas el promedio estatal de hectáreas por beneficiario es de 23 en el caso de los comuneros y de 18.4 en el de los ejidatarios, mientras que el promedio estatal es de 19.2 hectáreas. La superficie total en Chiapas es de casi 7 millones 400 mil hectáreas, de éstas, 4 millones 111 mil hectáreas es de tenencia social (56% de la superficie estatal contra 25% en manos privadas). Lo anterior es importante toda vez que el 60% de la población económicamente activa obtiene sus ingresos a partir del sector primario y por ello el factor determinante de la riqueza sigue siendo la tierra<sup>14</sup>.

Lo que sucede en esta entidad y en algunas otras, como las ya mencionadas, va a contracorriente del ajuste estructural en el campo mexicano<sup>15</sup>, razón por la cual el gobierno deberá buscar alternativas de desarrollo basado en el minifundio que es la forma fundamental de estructura de tenencia de la tierra

---

<sup>13</sup> Rudiño, Lourdes Edith. "Propiedad social, 60% de las tierras de Chiapas; no es motivo de violencia, asegura la SRA". *El Financiero*. Lunes 16 de Marzo de 1998, p.20 y Contreras, Oved. "Espera la SRA peticiones agrarias del EZLN en Chiapas". *El Financiero*. Martes 12 de Mayo de 1998, p.69

<sup>14</sup> Rudiño, Lourdes Edith. *Op. Cit.*

<sup>15</sup> Además en Chiapas el PROCEDE no se ha llevado a cabo debido a la explosividad de la entidad. ("Concluye 60% de la certificación ejidal". *El Financiero*. Jueves 18 de junio de 1998, p.15)

vigente en el país.

Desde Sonora, los mayos en enero de 1994 enviaron una carta al Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en la que asumían como propias sus razones y la lucha que iniciaron en Chiapas. Los mayos después de haber sido propietarios de tres millones de hectáreas, desde antes de la conquista española, hoy simplemente son jornaleros, pastores o tractoristas; sólo los yoris y yoremes pudieron conservar algunas tierras, mismas que rentan a compañías extranjeras para su explotación<sup>16</sup>.

Los guarijios, otra de las tribus del estado de Sonora, también ha externado su solidaridad al EZLN, reivindica la autonomía indígena y la restitución de las tierras que poseían desde hace 600 años. Lo peculiar de esta tribu es que en 1970 empuñaron las armas junto con los militantes de la Liga 23 de Septiembre, poco tiempo antes de que Lucio Cabañas se sublevara en Guerrero. A raíz de esta movilización armada el gobierno les reconoció 25 mil hectáreas de tierras áridas<sup>17</sup>. Actualmente, reclaman diez mil hectáreas para producción pecuaria, así como apoyos crediticios para este proyecto productivo y han manifestado la intención de levantarse en armas de no obtener respuesta positiva. Al igual que los mayos la mayoría de ellos son jornaleros empobrecidos. Los yaquis, kikapoos, seris, o'oham y pimas también apoyan la lucha del EZLN en Chiapas

---

<sup>16</sup> Félix, Edgar. "Autonomía indígena de los mayos, en una encrucijada". *El Financiero*. Sábado 25 de Abril de 1998. 34-35 p.p.

<sup>17</sup> Félix, Edgar. "Los guarijios no olvidan que sólo con metralla les hacen caso". *El Financiero*. Viernes 24 de Abril de 1998. p. 38



porque "el gobierno los trata igual que a las etnias chiapanecas".<sup>18</sup>

La enajenación de tierras ejidales que se da en varias regiones del país podría derivar en focos de violencia rural a nivel nacional, lo cual podría configurar un escenario similar al de la privatización de tierras ocurrida a fines del siglo XIX que fue prelude de la Revolución de 1910.

Tanto a finales del siglo pasado como en la actualidad, asistimos a un proceso de privatización del suelo impulsado por la globalización y, por supuesto, tanto entonces como ahora los que compran terrenos son los que tienen capacidad económica para dedicarse a la ganadería y agricultura con un cierto margen de ganancia y los que no pueden vivir del campo venden o rentan sus tierras, venden su fuerza de trabajo y en muchas ocasiones emigran.

### **La actual estructura de la tenencia de la tierra**

En la actualidad la superficie de los ejidos<sup>19</sup> representa el 52 por ciento del

---

<sup>18</sup> Ibidem

<sup>19</sup> Luis Tellez, quien fuera Subsecretario de Planeación en la SARH al momento de implementarse las reformas al artículo 27, define al ejido como "una agrupación humana cuyo interés fundamental y común es la tierra que se le ha dotado (o restituido) por el Estado [de acuerdo a la Ley de Reforma Agraria de 1915, o sus modificaciones posteriores]...se le reconoce personalidad jurídica propia y por ende separada o independiente de la de sus miembros...Es un grupo de personas que real o potencialmente convive con base en la tierra que se le ha entregado... el ejido también es real o potencialmente, una unidad productiva constituida por agentes económicos que pretenden optimizar el uso o aprovechamiento de sus recursos, incluida la tierra...el ejido es un ente creado y controlado por hombres y mujeres, como algo más que una simple figura asociativa...el ejido es una unidad peculiar que consolida varios predios y que esta sujeta a determinadas reglas en lo que toca a la delimitación, uso, asignación de derechos, transformación o cesión de los derechos sobre la tierra, distinguible de las tierras de los comuneros y de los pequeños propietarios." (Luis Téllez, *Nueva Legislación de tierras, bosques y aguas*, México, FCE, 1a. ed., 1993, p. 23)

territorio nacional, hay 29.9 miles de ejidos y comunidades agrarias<sup>20</sup> en 103 millones de hectáreas distribuidas entre 3.5 millones de ejidatarios<sup>21</sup> y comuneros<sup>22</sup>.

Por otra parte, 74 millones de hectáreas están en manos de 1.4 millones de propietarios privados - en suma, 4.9 millones de mexicanos tienen dominio legal sobre 177 millones de hectáreas rústicas - <sup>23</sup>. No obstante el predominio de la superficie ejidal sobre la privada, en términos productivos, solamente 31.1 millones de hectáreas de tierras ejidales son dedicadas a la producción agrícola o forestal, contra 57.2 millones de hectáreas de las explotaciones agrícolas privadas<sup>24</sup>.

Otra de las características importantes de la estructura de la tenencia de la tierra en México es el predominio del minifundio el cual se define como la excesiva fragmentación de los predios rurales. La superficie por unidad de

---

<sup>20</sup> INEGI-Colegio de Posgraduados. *El recurso tierra en las unidades de producción rurales*. 1994, p. 3

<sup>21</sup> Son ejidatarios aquellas personas titulares de derechos ejidales. El ejidatario o titular de derechos ejidales puede ser tal porque recibió tierras en virtud de alguna de las acciones de la reforma agraria (dotación, ampliación o creación de nuevo centro de población), porque adquiere derechos ejidales al recibir los derechos como sucesor, o porque es avecindado y es admitido como ejidatario en base a los reglamentos internos del ejido.

<sup>22</sup> INEGI. *Resumen Nacional. Resultados Definitivos VII Censo Ejidal*, 1993, 14-15 pp. El comunero es el titular de tierras en propiedad social acreditadas con documentos de origen colonial que le fueron restituidas, toda vez que fueron objeto de despojo desde la Colonia y durante el siglo XIX, o bien que le fueron confirmadas por las autoridades agrarias al reconocerle el uso comunal de la tierra. La comunidad goza de personalidad jurídica propia y sus tierras son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que se aporten a una sociedad, según el artículo 99 fracción III de la *Ley Agraria* de 1992. En cuanto propiedad comunal histórica la comunidad agraria tiene correspondencia directa con las comunidades indígenas.

<sup>23</sup> SHCP. *PND 1995-2000*. México, 1995, p.177.

<sup>24</sup> INEGI. *El Recurso Tierra en las Unidades de Producción Rurales*. VII Censo Agropecuario, 1991. Aguascalientes. 1994, p.23

producción rural a nivel nacional es de 24.6 hectáreas y en relación con esta cifra el 37.5 por ciento de las entidades se encuentra por arriba de ella, en tanto que el 62.5 por ciento restante están por abajo de dicha cifra. El 75 por ciento de las entidades tienen menos de 50 hectáreas por unidad de producción rural; 59.4 por ciento no llegan a las 20 hectáreas por unidad; 25 por ciento tiene menos de 10 hectáreas por unidad y 18.8 por ciento tienen menos de 5 hectáreas por unidad de producción rural en el país<sup>25</sup>.

La mayor fragmentación se presenta en las tierras ejidales. En 1991 de 3.8 millones de unidades de producción con superficie de labor, 2.7 millones eran ejidales, 1 millón correspondían a tierras privadas y 0.1 millón compartían ambos tipos de propiedad. Las unidades de producción privadas tenían un tamaño promedio de 55 hectáreas contra 12 hectáreas de las unidades de producción ejidales<sup>26</sup>.

La presión de la población sobre la tierra agrícola favoreció los minifundios, tanto en los sistemas comunales como en el sector privado.<sup>27</sup> La población rural se duplicó en medio siglo al pasar de cerca de 10 millones en 1921 a 20 millones en 1970. La extensión del minifundio, tanto entre ejidatarios como entre pequeños propietarios, también ha sido motivada por las restricciones en la disponibilidad de tierras susceptibles de ser dotadas. A finales de los sesenta la

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, p.18

<sup>26</sup> *Ibidem*

<sup>27</sup> OCDE, *Examen de las políticas agrícolas de México. Políticas nacionales y comercio agrícola*. México, OCDE, 1997, p.41

tierra cultivable se volvió cada vez más escasa mientras que las demandas de reparto de la tierra seguían creciendo.

En dos décadas, de 1970 a 1991, se pasó de 2.2 millones de ejidatarios a 3.5 millones<sup>28</sup>; como efecto tanto del crecimiento demográfico como de la reforma agraria. Este crecimiento provocó un proceso de fragmentación en la estructura agraria, la cual ha tenido un fuerte impacto sobre los ingresos de las familias rurales que han visto descender sus ingresos, al grado de resultar insuficientes, en la mayoría de los casos.

En los años ochentas se produjo un serio deterioro del ingreso real de los campesinos. Entre 1981 y 1988 perdieron el 48% de su poder adquisitivo. Entre 1982 y 1990 los salarios en general y en particular los correspondientes a los salarios agrícolas disminuyeron: de representar el 35.7% del PIB pasaron al 24%.<sup>29</sup>

La pulverización de la tierra ha provocado que la mayor parte de las explotaciones (55.5%)<sup>30</sup> formen parte de una economía de subsistencia y los campesinos deban emigrar temporalmente para buscar un trabajo ya sea dentro del sector agrícola o en el sector industrial. La pobreza se ha vuelto la condición predominante entre los campesinos y sus familias.<sup>31</sup>

---

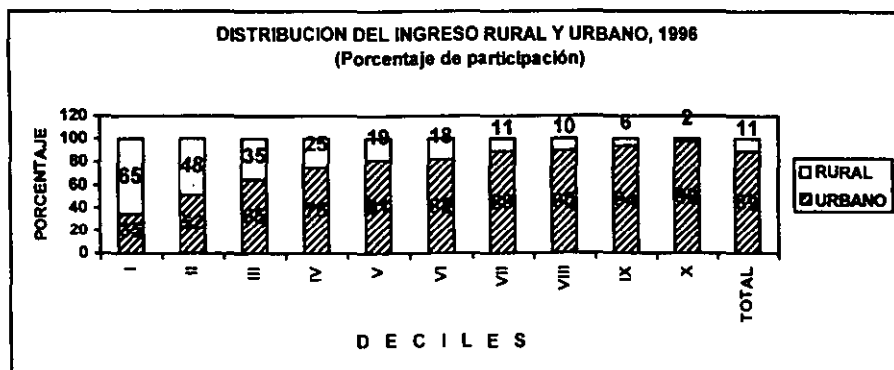
<sup>28</sup> Cfr. Anexo: Cuadro 8

<sup>29</sup> *Op. cit.*

<sup>30</sup> En 1991 representaban el 75.7%. INEGI. *Resultados Preliminares de la Encuesta Nacional Agropecuaria 1997*. México, 1998, s/p.

<sup>31</sup> OCDE. *Examen de las políticas agrícolas de México. Políticas nacionales y comercio agrícola*. México, OCDE, 1997, 23 y 41 p. p.

**GRAFICO 6**



Nota: El primer decil representa el sector de ingresos más bajos, mientras que el decil X representa el grupo de ingresos más altos.

Fuente: División de Estudios Económicos y Sociales, BANACCI, con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*, 1984, 1989, 1992, 1994 y 1996, varios años.

Pero la distribución desfavorable del ingreso en el medio rural tiene su origen en el proceso de industrialización que dio inicio en nuestro país en los años cuarenta, el cual se tradujo en un cambio profundo en la estructura de la producción. En 1930 la población rural representaba el 70% de la población mexicana, para 1990 era ya, tan sólo, el 27%. La contribución relativa de la agricultura al Producto Interno Bruto (PIB) también disminuyó sustancialmente: durante la segunda mitad de los años veintes, el sector agropecuario aportaba la cuarta parte del PIB total; en la actualidad representa sólo el 7%<sup>32</sup>. En suma, el país dejó de ser fundamentalmente agrícola y rural para convertirse en predominantemente urbano e industrial.

Como consecuencia, el sector agrario ha experimentado un profundo y

<sup>32</sup> BANAMEX-ACCIVAL. *Examen de la situación Económica de México*. No. 832. Marzo de 1995. p.70

prolongado deterioro económico, productivo y ambiental. Desde 1965 el crecimiento del valor de la producción agropecuaria, en promedio, se sitúa por debajo del crecimiento total de la población<sup>33</sup>. Hoy por hoy, los problemas más apremiantes del desarrollo siguen siendo los que se manifiestan en el campo. El resultado ha sido la polarización del desarrollo agropecuario que se traduce en el hecho de que cerca de tres cuartas partes de la población en extrema miseria vivan en el campo<sup>34</sup>.

Por las características que actualmente reviste el minifundio, no tiene cabida en el marco de una economía mundial de mercado que exige alta competitividad: por su baja productividad, el exceso de mano de obra ocupada en el predio, la carencia de organismos de representación productiva que haga más redituable la comercialización de los productos y las restricciones agro-ecológicas que pesan sobre gran parte de las tierras que tienden a estar situadas en terrenos inclinados vulnerables a la erosión del suelo y en donde las lluvias son irregulares. Al respecto, la superficie enmontada, en agostadero o con pastos naturales en ejidos y comunidades agrarias asciende a 62 millones 892 mil 983 hectáreas.<sup>35</sup>

Por lo anterior, desde el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, se planteó como requisito indispensable para el desarrollo agrícola, revertir el minifundio.

---

<sup>33</sup> García Zamora, Rodolfo. *Crisis y modernización del agro en México*, UACH, México, 1993, p.25

<sup>34</sup> Rudiño, Lourdes Edith. "En extrema pobreza, 63% de las familias rurales". *El Financiero*. Domingo 23 de Febrero de 1997, p.44

<sup>35</sup> INEGI *Resumen Nacional. Resultados Definitivos VII Censo Ejidal*, p. 19

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

En este sentido la línea de acción política que se propuso fue combatirlo y promover la reconversión productiva que transforme estas tierras a usos ganaderos o forestales, (dada la falta de vocación agrícola de alrededor del 60 por ciento de las tierras ejidales) o bien darle paso al capital para que a través de mejoras las haga aptas para la agricultura.

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari, desde que fue presentado el borrador del TLC, asumió como compromiso el desarrollo de un programa, claramente definido, para la privatización de la tierra en propiedad social y la apertura para que inversionistas de cualquier país pudieran acaparar grandes porciones de tierras para establecer granjas empresariales a gran escala<sup>36</sup>.

Revertir el minifundio significa en este contexto, facilitar la concentración de la tierra en explotaciones agrícolas de mayor tamaño. Para este efecto, las reformas al artículo 27 constitucional, cuyo Decreto fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 6 de enero de 1992, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, junto con su ley reglamentaria, abrieron amplias vías a la circulación mercantil de la tierra y a su compactación en medianas y grandes unidades de producción, mismas que trastocarán la organización social y económica del campo mexicano. Estos cambios apuntan hacia una concentración de tierras que en los límites de sus posibilidades darían por resultado una estructura muy similar a la que se tenía al comenzar el siglo. En

---

<sup>36</sup> José Luis Calva. "La Reforma del Régimen Agrario" en López Díaz, Pedro (coord.) *México: reforma y Estado*. México. UNAM/IIIE-UAM/Xochimilco, 1a. ed., 1996, p 238

ese entonces, la estructura de la propiedad rústica estaba concentrada en 11 mil haciendas que cubrían 88 millones de hectáreas, es decir, un promedio de 8 mil hectáreas por unidad de producción, las cuales que representaban el 44% de las tierras cultivables de México.<sup>37</sup> Las condicionantes para extender las superficies agropecuarias y forestales contenidas en la nueva legislación posibilitan que la totalidad del territorio nacional sea acaparado en sólo 10 933 explotaciones<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Michel Gutelman, *Capitalismo y reforma agraria en México*. México, ERA, 1991. p. 40

<sup>38</sup> José Luis Calva, *Op.Cit.* p.235



**Capítulo**

**4**

**La reforma al artículo 27 constitucional y sus repercusiones**

Las reformas al artículo 27 constitucional pusieron fin a la forma como se había venido configurando la estructura de la tenencia de la tierra al dar por terminado el reparto agrario. Se eliminó así la posibilidad del fraccionamiento de la tierra por esta vía y se derogó, por lo tanto, la ley de la reforma agraria que lo regulaba. Del nuevo artículo 27 constitucional se desprendió una ley reglamentaria (la Nueva Ley Agraria cuyo decreto fue publicado el día 26 de febrero de 1992 en el *Diario Oficial de la Federación*) que reorienta la estructura productiva agraria actual hacia formas más acordes con la apertura económica que vive el país y sienta las bases para la reestructuración de la tenencia de la tierra, es decir, de su principal recurso productivo.

El PROCEDE (instituido en 1993) es el mecanismo a través del cual se están activando las reformas a la legislación agraria referentes a la tenencia de la tierra en propiedad social. No obstante sus repercusiones van más allá, pues afectan a la estructura de la tenencia de la tierra en su conjunto, dada la extensión de la propiedad social. El objetivo general que persigue el PROCEDE es abrir una nueva etapa de cambios que permitan reconfigurar la actual estructura de la tenencia de la tierra. Esta sustitución de una estructura por otra obedece a los imperativos del nuevo modelo económico y de la globalización.

Los cambios al artículo 27 constitucional aprobados por el Congreso de la Unión fueron moderados respecto a los propuestos por la iniciativa de ley, pues esta consideraba la total liberalización de los recursos naturales para su explotación; no reconocía al Estado el dominio de las tierras y aguas, ni la delimitación de zonas económicas exclusivas, ni la figura de la concesión; negaba al Estado mexicano la reserva para sí del uso, aprovechamiento o explotación de su espacio geográfico y sus recursos. En el texto de la iniciativa el dominio sobre tierras y aguas que se les otorgaba a los extranjeros era directo, es decir, no requerían de ninguna concesión, aún tratándose de playas y fronteras. También negaba la posibilidad de la constitución de nuevos ejidos o centros de población agrícola. El planteamiento original que formuló el gobierno de Carlos Salinas de Gortari era radical ya que implicaba una apertura total para la explotación de los recursos naturales no solo por el sector privado de la economía sino también por individuos y entes extranjeros; pasaba con ello por alto, la noción de soberanía nacional, en el entendido de que el territorio es junto con la población y el gobierno, uno de los elementos que le dan significado a la noción de Estado-Nación.

### **La privatización del Ejido**

Bajo el nuevo marco legal, la asamblea ejidal está autorizada a proceder a la separación de parcelas de la tierra de los ejidos, de tal manera que los individuos puedan convertirse en propietarios privados. Si una parcela ejidal es transformada en propiedad privada, el antiguo miembro del ejido puede venderla

o rentarla a otras personas fuera del ejido, hipotecarla o utilizarla de la misma manera que cualquier otro tipo de propiedad privada. Los terrenos parcelados son propiedad del ejido pero en este caso cada ejidatario goza individualmente de un derecho permanente de utilización, esto es, a pesar de que las parcelas pertenecen al ejido, los individuos pueden rentar sus tierras hasta por 30 años o venderla a otros miembros del ejido.

La nueva ley agraria equipara los derechos de los ejidatarios y del ejido con los de los pequeños propietarios, sociedades civiles y mercantiles por lo que tanto los ejidatarios y el ejido, como persona moral, pueden entrar en cualquier tipo de sociedad, asociación o arreglo contractual para ejercer sus derechos. El texto constitucional no impone restricciones a la libre asociación de los ejidatarios, entre ellos o con terceros - incluido el Estado- y autoriza expresamente la libre cesión de las parcelas entre ejidatarios. La tierra ejidal está sujeta a los límites de extensión comunes a la pequeña propiedad y tanto ejidatarios como pequeños propietarios están sujetos a las mismas reglas en lo tocante a la concentración de tierras<sup>1</sup>.

La decisión sobre el uso de la tierra comunal también es responsabilidad de la asamblea local del ejido. La Ley Agraria autoriza que la asamblea, cuando se trate de tierras de uso común y los ejidatarios en el caso de las tierras parceladas, puedan otorgarlas en garantía en favor de instituciones de crédito o de otras personas con las que tengan relaciones comerciales o de asociación.

---

<sup>1</sup> *Ley Agraria*. Artículo 47, p. 57

Como consecuencia del incumplimiento de la "obligación garantizada", el acreedor puede solicitar al Tribunal Agrario que se le ponga en posesión de las tierras para que mediante usufructo, se cubra la "obligación incumplida", después de lo cual se deben reintegrar las tierras al ejido o al ejidatario, según sea el caso<sup>2</sup>.

La nueva legislación establece como excepción, en relación a las dos categorías anteriores de tierras ejidales que las tierras de asentamiento humano son inalienables e imprescriptibles y no pueden ser objeto de garantía de ninguna especie<sup>3</sup>.

La nueva normatividad ha creado, a partir de su aprobación en 1992, su propia administración, la cual recae en los Tribunales Agrarios y en la Procuraduría Agraria que tendrán la responsabilidad de arbitrar los conflictos que resulten del proceso de restructuración de la tenencia ejidal.

Los principios que orientan la reforma de 1992 sostienen que en la medida en que se logre una clara delimitación y asignación de los derechos de propiedad y posesión de los ejidatarios sobre sus tierras, habrá un mejor cuidado de los recursos y mayor incentivo para invertir en sus mejoras, o alternatively, dicha tierra cambiará de manos hasta que quede en posesión de quien mejor aprecie el valor de dichas tierras<sup>4</sup>. Esta delimitación y asignación de los

---

<sup>2</sup> *Ibidem*. Artículo 46, 56-57 p. p.

<sup>3</sup> *Ibid.* Artículo 64, p.62

<sup>4</sup> Luis Téllez. *Nueva Legislación de tierras, bosques y aguas*. p.25

derechos de propiedad y posesión de los ejidatarios sobre sus tierras es el objeto del PROCEDE. La ley supone que la negligencia o abandono sobre las tierras es de tal gravedad que debiera castigarse con la separación formal del ejido, la ley busca que las tierras se aprovechen de manera óptima y si estas son abandonadas otros individuos sean reconocidos legalmente para su uso y disfrute. Por ello, cuando un ejidatario renuncia a sus derechos, tanto a los derechos sobre las tierras de uso común como a los correspondientes a la parcela, se entienden como cedidos a favor del ejido<sup>5</sup>.

La ley otorga a los ejidatarios la facultad legal de determinar a qué van a ser destinadas las tierras de que es propietario el ejido. Partiendo de una extensión dada, el ejido puede recomponer, repartir o rehabilitar su delimitación interna, de acuerdo con las necesidades propias y del momento. La nueva legislación prevé el deslinde de las tierras ejidales y su certificación como parte del procedimiento de venta de las parcelas ejidales. Por su destino las tierras ejidales pueden ser: el asentamiento humano, es decir, el lugar en que el núcleo de población tiene su asiento, el centro del caserío o casas-habitación y accesorios públicos tales como centros de reunión, esparcimiento, servicios públicos o deportivos; las tierras de uso común que son patrimonio de todos los ejidatarios y que sirven para el laboreo y otras actividades de aprovechamiento económico del núcleo de población, así como el conjunto de tierras que agrupa a las parcelas o tierras de labor individuales de cada ejidatario<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> *Ley Agraria*. Artículo 20, p.47

<sup>6</sup> *Ibid.* Artículo 44, p.56

Hasta finales de 1996 todavía menos del 2 por ciento de los ejidos se había convertido en propiedad individual plena<sup>7</sup>. No obstante hay testimonios de que aún sin el dominio pleno y sin la autorización de la asamblea ejidal se están vendiendo propiedades, lo cual implica una doble titulación: una ante el Registro Agrario Nacional (RAN) al momento de la certificación y otra fuera de esta instancia contando sólo con dos testigos y la participación de los notarios.<sup>8</sup>

### **La circulación de las tierras**

La reforma al artículo 27 considera nuevos sujetos de derecho sobre la tierra. Ha abierto las puertas para que las iglesias y los bancos puedan hacerse de los bienes raíces que deseen y a la participación de figuras como las sociedades mercantiles que incorporan a inversionistas nacionales y extranjeros. De esta manera los ejidos y comunidades agrarias enfrentan la competencia y la presión de agentes económicos a los cuales se les abrió la posibilidad de participar en actividades agropecuarias en base a un nuevo derecho de propiedad.

El nuevo derecho a la tierra para sujetos antes excluidos se da, en buena medida, a costa de ejidos y comunidades agrarias cuyos órganos de representación perdieron autoridad frente a los individuos que lo conforman. Los órganos de representación del ejido en la anterior legislación no se encontraban normados, en la actual, su organización y funciones están regulados. De esta

---

<sup>7</sup>Pazos, Luis. "Campo, ¿fallaron las reformas?" *El Financiero*. 15 de septiembre de 1997, p.40.

<sup>8</sup>Rudiño, Lourdes Edith. "La certificación ejidal acelera la venta de tierras." *El Financiero*. Jueves 5 de marzo de 1998. P.17.

manera se limitó el poder del ejido en cuanto forma colectiva de organización lo cual facilita la adquisición de tierras ejidales a los nuevos sujetos de derecho. La concentración de tierras como sustento de un nuevo modelo productivo en el agro, se está instrumentando a través de la desregulación de la propiedad social.

La nueva legislación que fue puesta en vigor en 1992 favorece la circulación de las tierras para su concentración; sin modificar los límites señalados por la anterior legislación a la extensión de tierra susceptible de tenerse en propiedad, da pie a una nueva estructura de producción agropecuaria y forestal basada en grandes superficies. Lo peculiar ahora es que se trata de límites establecidos por individuo, lo cual tiene sus implicaciones a la hora de sumar tierras a nivel familiar u organizacional. Figuras como el establecimiento familiar, la empresa única o el corporativo con sus filiales pudieran ser los tenedores de tierras en un futuro próximo. Los nuevos empresarios no necesariamente serán los mismos antiguos agricultores, sino inversionistas de origen urbano que adquieren tierras y fundan empresas en el medio rural.

Una fórmula para ampliar la superficie de las explotaciones agrícolas consiste en la autorización a sociedades mercantiles para operar en el agro, pues pueden acumular hasta veinticinco veces el tamaño de una pequeña propiedad<sup>9</sup>. Esta fórmula se ve reforzada por la desaparición de las atribuciones de la federación para realizar afectaciones, lo cual implica que una sociedad mercantil puede

---

<sup>9</sup> *Ley Agraria*. México, Procuraduría Agraria, 2a. ed., 1993, Artículo 126. p.85

concentrar, en cada una de las treinta y dos entidades, una extensión de superficie equivalente a 25 veces el tamaño de la pequeña propiedad, como ya se mencionó, con lo que se tendría que en realidad pueden acumular hasta 800 veces el límite de la pequeña propiedad a lo largo del territorio nacional, es decir, 80 mil hectáreas de tierras agrícolas, o más si se trata de tierras ganaderas, forestales (640 mil) o destinadas al cultivo del algodón (120 mil), del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales (240 mil)<sup>10</sup>. Lo anterior implica para las empresas que deseen participar en las actividades agropecuarias, la garantía de rentabilidad, merced a las economías de escala que se pueden generar, considerando el potencial existente para organizar los procesos productivos sobre grandes extensiones de tierra.

La concentración de tierras también se ve favorecida por disposiciones que permiten la incorporación de tierras yermas y de agostaderos a la agricultura, por la introducción de infraestructura o mejoras a través de técnicas modernas, sin que sean afectados los límites fijados para dichas tierras y que pueden ser hasta ocho veces más que los fijados para las tierras de uso agrícola, dependiendo de la combinación que se dé en términos de sus características hídricas, es decir, de si son de riego o de temporal. En suma, una vez recuperadas éstas tierras, no son susceptibles de ser afectadas, aunque rebasen los límites de la pequeña propiedad.

---

<sup>10</sup> Superficies calculadas en base a los datos contenidos en el artículo 115 y 126 de la ley agraria, en donde se señalan los límites de la pequeña propiedad y los límites a la propiedad para sociedades civiles y mercantiles, respectivamente.



Otra vía de acumulación de tierras que también la legislación contempla, es por la transmisión del dominio, a sociedades mercantiles o civiles, de bosques, selvas, pastizales, agostaderos y demás tierras de uso común de los ejidos en las que participe el propio ejido o los ejidatarios, las cuales pueden perderse al ser liquidada la sociedad<sup>11</sup>.

El arriendo es un mecanismo menos complicado para la concentración de tierras y una vez que tome fuerza el fenómeno de la circulación de tierras representará un desafío tanto para las formas de asociación como para las sociedades mercantiles ya que los empresarios e inversionistas pueden encontrar más conveniente rentar las tierras para tener un mayor control de los procesos de producción y obtener mayores beneficios si se abarataran los arriendos, lo cual es muy probable que ocurra. Lo anterior implicaría además que la agricultura de contrato, ya existente en nuestro país, pasara a un segundo plano si las empresas agroindustriales y agroexportadoras toman la decisión de realizar la actividad agrícola por su cuenta arrendando las parcelas.

Un mecanismo de circulación de la tierra que puede favorecer su concentración, se da por las nuevas condiciones crediticias que enfrentan a los ejidatarios a la posibilidad de perder el usufructo de sus tierras, al contratar créditos para los cuales este es la garantía, el cual se pierde en caso de caer en moratoria hasta que la deuda quede saldada. A enero de 1998, la cartera vencida agropecuaria representaba el 52 por ciento de la cartera total agropecuaria, en términos

---

<sup>11</sup> *Op. cit.* Artículo 75. 65-67 p.p.

absolutos representaba 62 mil millones de pesos<sup>12</sup>. Por los antecedentes existentes de enormes montos de cartera vencida agropecuaria, la cual inclusive se llegó a considerar como subsidio por su carácter de impagable, es previsible que el usufructo que se ofrece en garantía sea permanente, de seguir presentándose este problema de insolvencia. Es muy probable que así sea si la descapitalización acelerada acompañada de saldos de deuda crecientes por anatocismo<sup>13</sup> continúan dándose.

La falta de recursos en el campo también es reflejo de la disminución del gasto público, el cual pasó del 12 por ciento en 1980 al 6 por ciento en 1997. En proporción al Producto Interno Bruto, para estos mismos años, pasó del 3 al 1 por ciento<sup>14</sup>. Aunada a esta situación, la balanza comercial presenta un déficit por tercer año consecutivo: en 1996 el déficit fue de -1,713 millones de dólares, en 1997, alcanzó los -1,013 millones de dólares y para el cierre de 1998 se estima que alcanzará los -1,200 millones de dólares<sup>15</sup>.

A pesar de que las nuevas disposiciones promueven la circulación de tierras para crear fundos más grandes, inclusive muy similares al latifundismo decimonónico en sus posibilidades, la ley señala que los latifundios quedan prohibidos en nuestro país, lo cual llama la atención y remite a una discusión de

---

<sup>12</sup> Rudiño, Lourdes Edith. "Propone el PAN un fideicomiso para comprar la cartera vencida del agro". *El Financiero*. Martes 13 de Enero de 1998, p. 12

<sup>13</sup> Cobro de intereses sobre intereses

<sup>14</sup> Rudiño Lourdes Edith. "Proponen diputados revisar fondos de política agraria". *El Financiero*. Miércoles 8 de Octubre de 1997, p.30

<sup>15</sup> Rudiño Lourdes Edith. "El campo, el sector con más problemas económicos". *El Financiero*. Lunes 31 de Agosto de 1998, p.18

tipo conceptual, con una fuerte resonancia ideológica toda vez que implica la pérdida de la legitimación heredada de la revolución.

Luis Téllez que a la postre fue uno de los principales operadores de las reformas introducidas al artículo 27 constitucional desde la Subsecretaría de Planeación de la SARH, de la cual era titular, define al latifundio como una gran superficie de tierra propiedad de un solo individuo que pudiera darle un poder político o económico en perjuicio de los habitantes de una región<sup>16</sup>.

La nueva legislación permite que un organismo - la sociedad mercantil - sustituya al individuo y acumule una gran superficie de tierra que en los hechos puede darle poder económico en una región, mismo que puede también ser utilizado en perjuicio de sus habitantes, es decir, se trataría a fin de cuentas de un moderno latifundista, de un neolatifundismo cobijado por la Constitución.

### **Otras repercusiones**

El proceso de apertura y liberalización orienta la producción hacia rubros internacionalmente competitivos y tiende a sacar del mercado a los productores menos competitivos. Esto reforzaría la tendencia a la concentración de tierras y capitales agrarios en fincas grandes y modernas, en desmedro de los

---

<sup>16</sup> Luis Téllez. *Nueva Legislación de tierras, bosques y aguas*, p.56

agricultores medianos y pequeños<sup>17</sup>.

La apertura comercial, en el marco de los tratados comerciales que se han firmado, a nivel regional y binacional<sup>18</sup>, está impulsando la reasignación de tierras, capital y mano de obra como consecuencia de la reestructuración de la tenencia de la tierra, la cual conlleva cambios empresariales, tecnológicos, desarrollo de las cadenas de comercio y de otros procesos, con los cuales se espera un aumento del comercio internacional, sobre todo en el rubro de las exportaciones.

La apertura al hacer incosteable la producción de granos por los diferenciales entre los precios internos y los internacionales, enfilaría hacia un éxodo rural a quienes siembran granos y las tierras de temporal que ahora ocupan con sus familias podrían ser convertidas en enormes campos de pastoreo, pues se sostiene que la mayor parte de las tierras de temporal no tienen vocación agrícola. El problema serio radica en que los expulsados del campo no encontrarán expectativas reales de ser absorbidos por el mercado de trabajo en México<sup>19</sup>.

El proceso de liberalización se anuncia sumamente acelerado. Combinado con los bajos precios internacionales y con el impacto sobre el tipo de cambio, ofrece

---

<sup>17</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. *La apertura económica y el desarrollo agrícola en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, ONU, (Cuadernos de la CEPAL # 81), 1997. p. 118

<sup>18</sup> TLC con Estados, Canadá, Chile, Venezuela, Colombia, Centroamérica, APEC y la Unión Europea, entre otros.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 244

perspectivas sumamente inquietantes para muchos rubros productivos. De hecho, algunos de ellos como el azúcar, los cítricos y la ganadería bovina ya han sido afectados.

Aún cuando la apertura ofrece la posibilidad de cultivar rubros exportables que pueden ser producidos en pequeña escala y con tecnologías intensivas en mano de obra, como hortalizas o flores, estos requieren en general de un alto nivel de capacitación laboral y gerencial, así como de inversiones relativamente elevadas en insumos tecnológicos, como serían los sistemas de enfriamiento y conservación, de riego por goteo, invernaderos y otras instalaciones que están fuera del alcance de los pequeños productores.

A su vez, un cambio masivo en la estructura y en la tecnología de la producción podría provocar fuertes modificaciones en la localización de las actividades agrícolas y en la distribución geográfica de la mano de obra<sup>20</sup>. Es posible que en el mediano plazo el ajuste sectorial implique grandes desplazamientos del empleo y de la población.

A las tradicionales migraciones rural-urbanas se agregarían, migraciones rural-rural o urbano-rural que pueden crear problemas en ambos extremos, por ejemplo, asentamientos precarios de asalariados sin tierra cerca de las zonas de agricultura moderna en expansión, así como la inviabilidad de muchas fincas tradicionales en las zonas en crisis, donde muchas veces es difícil encontrar

---

<sup>20</sup> *Ibidem*

actividades sustitutivas<sup>21</sup>.

Al respecto la CEPAL recomienda una política de desarrollo rural que cree instrumentos para luchar contra los efectos negativos de estos procesos de reubicación de la población rural ya que ésta podría insertarse en actividades informales en las grandes urbes, agudizando la pobreza urbana. Los altos costos sociales y geoeconómicos que suponen las modificaciones en la estructura de producción y comercio sectoriales pueden amortiguarse evaluando alternativas de empleo e ingreso de la población involucrada, promoviendo la integración intersectorial de las actividades que se realizan en el medio rural y la mayor articulación entre éstas y los procesos económicos de ciudades de tamaño intermedio. En este sentido, la estrategia encaminada a fortalecer el sistema de ciudades intermedias, por medio de la descentralización económica y administrativa, puede fortalecer el desarrollo regional y ampliar significativamente el espectro de posibilidades. En esta estrategia juega un papel primordial la agroindustria con la cual se cierra el cuadro que prefigura un modelo agroexportador y agroindustrial.

En México, para corregir el desequilibrio existente entre el tamaño de la población económicamente dependiente de la agricultura que asciende a 27 millones de personas y su participación tanto en el Producto Interno Bruto, situado en alrededor del 7%, como en la Población Económicamente Activa en el sector agropecuario que equivale a 5 millones de personas, es indudable que

---

<sup>21</sup>*Ibid.* p. 118

deberá disminuir considerablemente, como resultado de la reforma de las regulaciones<sup>22</sup>.

La OCDE coincide con el diagnóstico de la CEPAL, al señalar que el proceso de reforma de la política agrícola provocará cambios en el tamaño, las técnicas y la eficiencia de las explotaciones agrícolas. Según ésta organización, las explotaciones tenderán a incrementarse, en cuanto al tamaño de los predios, a ser más especializadas y mecanizadas y utilizarán más insumos comprados, incluyendo los productos químicos, lo cual puede conducir a mayores presiones sobre el medio ambiente.

En un período de crédito caro y escaso, al que se aúna el serio retraso acumulado en el medio rural, solo una minoría de los pequeños agricultores podrán ingresar a un proceso de reconversión exportadora exitosa, por lo que la apertura puede acentuar la marginación del campesinado que ya se había estado presentando de todos modos bajo las políticas de sustitución de importaciones y durante el período de ajuste que siguió a la crisis de la deuda<sup>23</sup>.

La implantación de un modelo de desarrollo agropecuario orientado a lograr aumentos en la escala de producción arrojaría enormes costos sociales particularmente perniciosos en las circunstancias económicas y sociales por las que atraviesa México. Considérese como ejemplo a la población rural infantil cuya mortandad por desnutrición entre menores de un año se incrementó 267

---

<sup>22</sup> *Ibid.* p.32.

<sup>23</sup> *Ibidem.*

por ciento y entre los preescolares de 1 a 4 años, la mortalidad por "avitaminosis o deficiencias nutricionales" se incrementó en 420 por ciento en la última década<sup>24</sup>.

En otro plano, con las nuevas disposiciones legales se ha propiciado la entrada de agentes económicos a las actividades agrícolas no sin sus consecuencias. En Veracruz, por ejemplo, la llegada de la empresa La Moderna generó un aumento en el valor de las tierras y aceleró las transacciones. La firma rentó 220 hectáreas para la producción de tabaco negro en la zona de los Tuxtlas. Esta empresa, también compra las tierras pagando entre 10 mil y 20 mil pesos por hectárea si se ubican en áreas planas y de 6 mil a 10 mil pesos si se ubican en laderas. En cuanto a la renta utilizan los mismos criterios. Para superficies planas pagan 1500 pesos por cuatro meses. Otras empresas como MASECA pagan 1200 pesos. Quienes enajenan sus tierras, después venden su mano de obra<sup>25</sup>.

La Moderna también ha ejercido un efecto importante en el mercado laboral al pagar la jornada a 35 pesos contra el promedio de 25 pesos que prevalece en la región para el cultivo del tabaco. En lo inmediato estas transformaciones parecen positivas pero también podrían impactar los patrones de migración. Esta podría incrementarse una vez que las tierras dejen de ser productivas por la sobre explotación y el uso de agroquímicos que a la larga son dañinos. En los

---

<sup>24</sup> *Ibid.* p.242

<sup>25</sup> Enciso Angélica. "Se incrementa en los Tuxtlas la venta y renta de tierras. La llegada de grandes empresas a la zona aceleró el proceso: investigadores". *La Jornada*. Jueves 5 de marzo de 1998, p.43



Tuxtla, la empresa MASECA impulsa el esquema de "club de maíz", consistente en asociar a quienes producen este grano con las características que demanda<sup>26</sup>.

El PROCEDE está abriendo las puertas a la agricultura de contrato haciendo que las empresas se acerquen a los ejidatarios con la intención de comprar o rentar tierras o establecer agroasociaciones con la toda la "seguridad" que al respecto les otorga la nueva ley agraria.

Una investigación sobre el mercado de tierras en Ures, Sonora realizada por Ariane Baroni, académica de la Universidad de Sonora sacó a la luz pública un proceso de venta y renta de tierras impulsado por las exigencias de competencia que establecen los mercados globalizados del agro<sup>27</sup>.

En Chiapas, La Moderna, fabricante de cigarrillos, ahora con participación mayoritaria de inversionistas ingleses, tiene explotaciones de tabaco en asociación con ejidatarios que decidieron compactar sus parcelas. Nestlé, una de las transnacionales más poderosas del mundo, aglutina establos lecheros a los cuales garantiza la compra de leche y facilita la asistencia técnica y sanitaria bajo el esquema de contratos de suministro.

Estos esquemas basados en la tenencia en pequeña propiedad, ya existentes

---

<sup>26</sup> Rudiño, Lourdes Edith. "La certificación ejidal acelera la venta de tierras." *El Financiero*. Jueves 5 de marzo de 1998. p.17.

<sup>27</sup> Rudiño, Lourdes Edith. "Enajenación de ejidos, una bomba de tiempo." *El Financiero*. Miércoles 11 de Marzo de 1998. p.11

desde antes de las reformas, tenderán a generalizarse ampliando su base a la propiedad social, cuya apertura se orienta hacia la privatización y a facilitar nuevos esquemas de asociación.

El efecto que ha tenido el ingreso de nuevos sujetos económicos al agro, ya sea por vía del recién creado mercado de tierras o por asociación, ha sido el desplazamiento de los campesinos del control de la producción, éste ha pasado a manos de las empresas<sup>28</sup>.

La certificación de tierras ejidales también ha derivado en un acaparamiento de tierras por parte de los caciques o ejidatarios económicamente más fortalecidos, a costa de las superficies pertenecientes a campesinos con urgencias económicas. Al interior de los ejidos la venta de parcelas, aunque formalmente limitada, puede también generar y reforzar cacicazgos locales<sup>29</sup>. Los campesinos sin tierra y los ejidatarios más descapitalizados están siendo desplazados porque las propiedades se están encareciendo, tanto en venta como en renta<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup>Enciso Angélica. "Se incrementa en los Tuxtlas la venta y renta de tierras. La llegada de grandes empresas a la zona aceleró el proceso: investigadores". *La Jornada*. Jueves 5 de marzo de 1998, p.43

<sup>29</sup>CEPAL-FAO. *Op. Cit.* p.241

<sup>30</sup>*Ibidem*.

**Capítulo****5****EI PROCEDE**

Para dar operatividad a las disposiciones que contiene el nuevo marco legal agrario de nuestro país, la reforma de 1992 al régimen de tenencia de la tierra, prevé el registro de las tierras de todos los ejidos. Para fijar los límites de las parcelas individuales y atribuir los derechos de propiedad, en 1993, la Secretaría de la Reforma Agraria instituyó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) para otorgar títulos individuales de propiedad a los ejidatarios.

El objetivo del PROCEDE es la entrega de los certificados parcelarios y/o los certificados de derechos sobre las tierras de uso común, o ambos, según sea el caso, así como los títulos de los solares, en favor de los individuos que integran los ejidos del país que así lo soliciten para, de esta manera, regularizar la tenencia de la tierra ejidal y dar inicio a las nuevas formas de asociación y explotación de la tierra sujeta a este régimen.

Este programa federal pretende delimitar las parcelas, las tierras de asentamiento humano y de uso común de más de 29 mil ejidos y comunidades agrarias conformados por 4.6 millones de parcelas y 4.3 millones de solares urbanos, aproximadamente y que en conjunto aglutinan a 3.5 millones de ejidatarios y comuneros. La tarea consiste en medir 103 millones de hectáreas,

---

52% del territorio nacional y generar aproximadamente 10 millones de planos<sup>1</sup>.

Dado que las parcelas individuales dentro de los ejidos no habían sido adecuadamente delimitadas y previendo que los derechos sobre la tierra acordados bajo la nueva Ley Agraria podrían generar disputas entre los miembros de los ejidos, fueron creados la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios para resolver los conflictos sobre la tenencia de la tierra y dar mayor seguridad a los derechos de propiedad.

#### **Procedimiento General Operativo (PGO).**

El inicio oficial de este programa de certificación ejidal se anunció el día 6 de enero de 1993 ante aproximadamente mil presidentes de comisariados ejidales de todo el país. Meses después se instituyó el Procedimiento General Operativo (PGO) con fundamento legal en el artículo 56 de la Ley Agraria que contiene el conjunto de acciones que deben llevarse a cabo para la certificación de derechos sobre las tierras ejidales precisando el momento en que cada institución participa, sus atribuciones y responsabilidades.

Los trabajos de medición se realizan de acuerdo a las *Normas técnicas para la delimitación de las tierras al interior del ejido*, emitidas por el Registro Agrario Nacional y publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el día 25 de septiembre de 1992.

---

<sup>1</sup> Cfr. Anexo: Cuadro 8

La ley dispone que los ejidatarios no pueden repartirse de manera arbitraria las tierras del ejido que antes deben hacer la delimitación de las tierras, regularizar la tenencia de los poseedores, reconocer los derechos de éstos o conceder nuevos derechos sobre las tierras, todo mediante un proceso regulado por la ley y sujeto a normas técnicas expedidas por el Registro Agrario Nacional. Este contiene los siguientes elementos:

El ejido inicia el proceso a partir de un plano aproximado de sus tierras, el cual muestra los linderos de éstas con respecto de tierras ajenas y que pudo haberse elaborado por la autoridad competente antes de la reforma legal de 1992 o por el Registro Agrario Nacional; el paso siguiente consiste en la recomposición de las tierras al interior ejido, es decir, la elaboración de una "fotografía" de la tenencia de la tierra que incluye quiénes son los ejidatarios o individuos que están en posesión física de las tierras, la extensión, los linderos y las colindancias respectivas.

Después de identificar y ubicar el estado real de la tenencia de la tierra, el ejido tratará de cotejar dicho estado real con la documentación formal con que se cuenta, para luego iniciar la regularización de poseedores, consistente en el reconocimiento de parcelas de hecho o reconocimiento de poseedores que carecen de títulos o que los que tienen son defectuosos o incongruentes con su posesión real.

El ejido procede a decidir -si así lo desea- qué extensiones reserva al

asentamiento humano y una posible zona de crecimiento, así como cuáles serán sus tierras de uso común. Para evitar la depredación incontrolable y el fraccionamiento antieconómico la ley dispone que serán nulas las asignaciones de parcelas en bosques o selvas tropicales<sup>2</sup>.

El hecho de que frente a la Asamblea, el ejidatario o un grupo relativamente pequeño (20) tenga prerrogativas que puede hacer valer a través de la intervención de la Procuraduría Agraria se presta a que intereses ajenos al ejido puedan ser filtrados para la explotación de los recursos boscosos y selváticos, sin que resulte en un beneficio comunitario.

Respecto de las tierras de uso común, la ley presume que los ejidatarios gocen de sus derechos por partes iguales, excepto cuando la asamblea asigne porciones distintas, en virtud de una consideración especial respecto de las aportaciones (o contraprestaciones) de cada individuo o grupos de individuos, ya sea en recursos o trabajo.

Hecha la regularización en los términos arriba descritos, se procede entonces a la certificación del plano interno del ejido por parte del Registro Agrario Nacional, plano que servirá de base a las subsiguientes transacciones que involucren a las tierras ejidales.

Con base en el plano interno, la asamblea por conducto de su representante

<sup>2</sup> *Ley Agraria*. México. 2a. ed., México. Procuraduría Agraria, 1993. Artículo 59, p. 61

(que puede ser el comisariado) instruye al Registro Agrario Nacional para que expida tanto los certificados parcelarios que acreditan los derechos sobre cada parcela, como los certificados de derechos comunes que acreditan los derechos sobre las tierras de uso común, ya inscritos en el propio Registro, en favor de los beneficiarios.

La ley ofrece la posibilidad regulada de impugnar la asignación de tierras a los individuos, separadamente o mediante una especie de acción de grupo, cuando se trata de 20 por ciento o más del total de ejidatarios que se sientan perjudicados en sus intereses, ante el Tribunal Agrario, directamente o a través de la Procuraduría Agraria.

Adicionalmente la ley determina que cuando el procurador agrario presuma que la asignación se realizó con vicios o defectos graves o que puedan perturbar seriamente el orden público, dicho procurador también pueda impugnarla, en cuyo caso el Tribunal Agrario debe dictar las medidas necesarias para lograr una conciliación de intereses.

Sin embargo, para dar firmeza y suficiente seguridad jurídica a las resoluciones de la asamblea del ejido, la ley establece que la asignación que no haya sido impugnada después de noventa días naturales posteriores a la resolución de la asamblea será definitiva<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup>*Ibidem.* Artículo 61, p. 61

La incorporación de los ejidatarios al PROCEDE depende de la asamblea ejidal. A la asamblea le corresponde delimitar, destinar y asignar las áreas de uso común, de asentamiento urbano y parcelada. La decisión de recibir un título de propiedad, el proceso mismo de titulación, así como la decisión de abrir las ventas de tierras a no ejidatarios, requieren al menos un voto mayoritario de la asamblea ejidal.

El PROCEDE se definió como voluntario y gratuito; los principales protagonistas son por ley los ejidatarios, quienes son corresponsables del proceso a través de las comisiones auxiliar y vecinal. De esta manera se busca garantizar la validación y legitimación del proceso.

La creación de una comisión auxiliar de titulación en la que participen los ejidatarios es un elemento fundamental para el desarrollo del PROCEDE. Esta comisión auxiliar trabaja estrechamente y de manera coordinada con el visitador agrario de la Procuraduría Agraria y con las brigadas del INEGI, a efecto de cuidar que en los trabajos de medición se armonicen los intereses del núcleo de población ejidal y de los ejidatarios.

#### **Coordinación Interinstitucional.**

Las instituciones públicas involucradas en las tareas específicas emanadas de la ejecución de este programa de certificación ejidal son: la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Procuraduría Agraria (PA), el Registro Agrario



---

Nacional (RAN), la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

La SAGAR tiene un papel general de coordinación y seguimiento; coadyuva en el desarrollo del PROCEDE y promueve la observancia de normas y procedimientos en materia de aguas, bosques y selvas. La SRA propone acciones institucionales orientadas a la regularización de la tenencia de las tierras ejidales y coadyuva en la aportación de información documental sobre los ejidos. Proporciona los planos definitivos y la documentación de las acciones dotatorias y/o expropiatorias de cada uno de los ejidos, es decir, proporciona la información necesaria para conformar la Carpeta Básica. La SEDESOL emite y vigila el cumplimiento de las normas técnicas para la localización, deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización del ejido y su reserva de crecimiento.

Las reformas a la Ley Agraria crearon la PA, bajo la tutela de la Secretaría de la Reforma Agraria, con la función principal de asesorar en lo jurídico a los ejidatarios. La PA es responsable de apoyar a los ejidos en la realización del programa de titulación de tierras. Juega un papel de árbitro en las disputas sobre la tierra ejidal, apoyándose, de ser necesario, en los Tribunales Agrarios<sup>4</sup>. La PA promueve la ejecución del PROCEDE en los ejidos, trata de garantizar la

---

<sup>4</sup>INEGI. *PROCEDE*. Documento Guía. Aguascalientes, 1a. ed., 1993, p. 13

observancia de los derechos que la nueva ley les otorga a los núcleos de población ejidal, a los ejidatarios, poseionarios y avecindados.

La información, sensibilización del ejido y la verificación de la legalidad de las asambleas son responsabilidad directa de la PA. Para ello la Procuraduría cuenta con un grupo de visitadores agrarios que participan permanentemente en este proceso de regularización de la tenencia de la tierra ejidal con la consigna de ajustarse a las costumbres y usos que prevalezcan en los ejidos. La PA coadyuva en la organización interna del ejido y asesora para que la decisión que en su caso tomen los ejidatarios para delimitar y destinar las tierras, sea visto como un provecho real para el núcleo de población y cuida que la asignación de derechos ejidales o el reconocimiento de poseionarios se realice de acuerdo al nuevo marco legal.

El INEGI es responsable de levantar y preparar un registro sobre la tierra ejidal mediante la realización de los trabajos técnico-operativos conducentes a la identificación, ubicación geográfica, medición de los linderos y superficies de las tierras ejidales, así como de la generación de los productos cartográficos correspondientes. De esta manera proporciona el sustento técnico del programa y contribuye a la formación del catastro ejidal. Lo anterior corresponde al convenio de cooperación que para tal efecto celebró el Registro Agrario Nacional con el INEGI.

Para dar cumplimiento a las tareas que se le propusieron, el INEGI puso en

operación el proyecto denominado Red Geodésica Nacional Activa con la finalidad de producir información geodésica. Esta red constituye la estructura básica de referenciación geodésica para el país y la integran un total de 14 estaciones fijas GPS (Sistema de Posicionamiento Global), el cual opera a través de diversas redes satelitales distribuidas estratégicamente en el territorio nacional<sup>5</sup>. Cabe señalar que ésta plataforma tecnológica tuvo un costo elevado que fue posible cubrir debido a que el programa contó con financiamiento del Banco Mundial. En 1993 arrancó con un presupuesto de 300 mil dólares equivalente a 1 millón de pesos.

La función del RAN es formalizar la regularización de la tenencia de la tierra, mediante el registro, control, expedición y entrega de los certificados y títulos correspondientes, mismos que serán administrados por esta instancia para garantizar su seguridad documental. El RAN es el órgano responsable, en primer término, de certificar e inscribir el plano interno del ejido que debe contener la delimitación de las tierras de uso común, del asentamiento humano y de las tierras del parcelamiento. Asimismo inscribe el acta en la que constan las instrucciones de la asamblea para la expedición de los certificados y títulos correspondientes. Posteriormente, con base en el plano interno del ejido y en las instrucciones contenidas en el acta, el RAN expide certificados parcelarios, certificados de derechos sobre las tierras de uso común y títulos de solar urbano. Adicionalmente, el Registro Agrario Nacional, como órgano responsable

<sup>5</sup> INEGI. *La Nueva Red Geodésica Nacional*. 1994. Aguascalientes, 5-6 pp.

de la emisión de las normas técnicas para la medición de las tierras al interior del ejido, vigila su cumplimiento.

### **La instrumentación y su problemática.**

Con base a las anteriores disposiciones se definieron los procesos operativos que implica el PROCEDE y que a continuación se señalan:

#### **A.-Diagnóstico para determinar la factibilidad de incorporación de un ejido.**

Este se hace por medio de la aplicación de un cuestionario que permite identificar la existencia de problemas y conflictos que imposibiliten la realización del programa; pero no siempre han resultado ser un medio efectivo para detectarlos, ya que ha habido necesidad de suspender los trabajos una vez iniciados, por conflictos de límites, invasiones, colindancias o desacuerdos en el uso o distribución de las tierras; problemas todos ellos que no pudieron solucionarse de inmediato.

#### **B.-Presentación del PROCEDE a autoridades ejidales y sensibilización al interior del ejido.**

En muchas entidades los visitantes de la PA iniciaron estas presentaciones con autoridades municipales y representantes de las organizaciones campesinas, para posteriormente ir a los ejidos a explicar el programa directamente a los campesinos. En algunas ocasiones las pláticas se

desarrollaron de manera informal, sin que mediara la celebración de una reunión informativa o asamblea, sin aglutinar a los ejidatarios, es decir, fragmentariamente. A final de cuentas esta actividad no ha sido exclusiva de los visitantes de la PA, pues también participan los brigadistas del INEGI y los promotores de la Secretaría de la Reforma Agraria en brigadas interinstitucionales.

C.- Convocatoria y posterior celebración de la Asamblea de Información y Anuencia, donde se aprueba o rechaza el programa. Se convoca con un mínimo de 8 y un máximo de 15 días de anticipación a la celebración de la misma.

Situaciones de conflicto por la administración de los recursos ejidales fueron aprovechadas por la PA para implantar el programa, apoyando a los grupos disidentes para tomar el control del Comisariado y del Consejo de Vigilancia.

El cambio de autoridades ejidales, promovido por la PA, en aquellos casos -que fueron numerosos en algunos estados- en que estas habían rebasado su periodo de tres años o se habían perpetuado, favoreció la aceptación del proceso de certificación.

Situaciones de expropiación de tierras ejidales para incorporarlas a desarrollos turísticos o urbanos fueron otro motivo para aceptar el PROCEDE, por ejemplo al ejido Gabriel Leyva en el municipio de Culiacán, Sinaloa, le expropiaron 110 hectáreas, de 429 que disponía la dotación, para hacer un fraccionamiento,

posteriormente en 130 hectáreas se dieron asentamientos irregulares, por lo que decidieron incorporarse al programa para desplazar a los líderes agrarios o de las colonias quienes eran los beneficiarios de esta situación<sup>6</sup>.

El crecimiento acelerado de las áreas de asentamiento humano de los ejidos y la necesidad de acotarlo propició la aceptación del programa. El temor a que las parcelas fueran embargadas por adeudos a la banca, a tener que pagar impuestos una vez certificadas las tierras fueron de los obstáculos a los que se enfrentaron los visitantes de la PA en las asambleas. La falta de *quorum* para celebrarias fue otro obstáculo que se enfrentó. En algunos ejidos hubo un rechazo abierto al programa y un tono de denuncia en las discusiones sobre la intención de privatizar la tierra.

La decisión de incorporarse al programa no ha sido unánime. La PA, a junio de 1998, reportó más de 700 ejidos en donde lo campesinos han pedido que no entre el programa porque confrontan problemas de límites con otros poblados<sup>7</sup>.

En otras ocasiones fueron los propios ejidos los que solicitaron su incorporación al programa acudiendo directamente a la PA, sobre todo en aquellos casos en que existía el interés en echar andar algún proyecto que implicaba la desincorporación de tierras ejidales, como fue el caso del ejido San Luis en el municipio de San Luis Río Colorado, Sonora, que desincorporó más de tres mil

<sup>6</sup>Procuraduría Agraria. "¿Qué es y cómo funciona el PROCEDE? Testimonios". *Crónicas del PROCEDE* No. 8. México, 1993, p.27

<sup>7</sup>"Concluye 60% de la certificación ejidal". *El Financiero*, Jueves 18 de junio de 1998, p.15

hectáreas de sus tierras de uso común para asociarse con inversionistas de Estados Unidos, España, Canadá y Alemania, quienes buscaban un terreno en la frontera norte para construir un parque industrial<sup>8</sup>. El ejido del Río el Parral en Chihuahua buscaba desincorporar mil 514 hectáreas de la zona de uso común para un proyecto agrícola junto con otros dos ejidos y pequeños propietarios<sup>9</sup>.

D.-Capacitación a Comisión Auxiliar -grupo de ejidatarios que se encargan de deslindar-.

La Comisión Auxiliar se forma durante la asamblea de información y anuencia. El mecanismo de participación en algunos ejidos fue rotativo considerando a todos los ejidatarios; nombrando solo a un número determinado de participantes en base al conocimiento del ejido o del tiempo disponible para realizar la tarea de deslinde; por zonas del ejido, o por representatividad en los órganos del ejido.

De manera informal personas no nombradas se incorporaron a los trabajos. Las deserciones y el ausentismo por motivos económicos se presentaron dada la prolongada duración de esta tarea que llegó a recaer inclusive, en una sola persona, o en situaciones extremas nadie la asumió al no lograr organizarse la Comisión Auxiliar. Tanto en estos casos como en aquellos en que el funcionamiento de la comisión resulto problemática, la PA intervino.

---

<sup>8</sup>Op. cit. p.15

<sup>9</sup>Ibid. p 36

E.-Recorrido y premarcaje de perímetro ejidal y grandes áreas. En caso de haber conflicto la PA concilia, de lo contrario, no se pueden continuar los trabajos de medición.

Durante estos trabajos surgieron inconformidades por los límites de las parcelas. Se detectaron invasiones menores y mayúsculas, entre los propios ejidatarios, entre ejidos o entre ejidos y pequeñas propiedades colindantes, por desconocimiento de los linderos.

Muchos conflictos de esta naturaleza, los resolvió la PA mediante la firma de constancias de reconocimiento de linderos, basadas en los planos ejidales originales o mediante convenios para que las tierras midieran lo mismo, en el caso de conflictos al interior de los ejidos, o dividiendo el límite por mitad.

F.-Elaboración de croquis a mano alzada. Se colocan estacas en cada parcela. Se integran los expedientes individuales.

Como resultado de estos trabajos surgieron proyectos para cambiar el uso del suelo y de asociación con algunas compañías para crear fraccionamientos y construir casas en alguna parte de los terrenos ejidales, o como forma de acotar el crecimiento de los asentamientos irregulares en terrenos ejidales, por parte de la misma población del ejido, designando parte de las tierras de uso común como habitacionales para evitar que continuaran creciendo dentro del parcelamiento.



La delimitación de las tierras parceladas, de uso común y de asentamiento humano fueron aprovechadas en ciertos casos, para proyectar obras de infraestructura como la construcción de plazas, instalaciones deportivas, caminos y acueductos.

G.-Convocatoria y posterior celebración de la Asamblea de Informe de la Comisión Auxiliar e integración de la Comisión Vecinal. Se convoca con un mínimo de 8 y un máximo de 15 días de anticipación a la celebración de la misma.

Después de terminado el estacado, el promedio que tardan los ejidatarios en convocar a esta asamblea es de 15 días naturales. Una vez que se tienen las actas y constancias de conformidad de linderos, el INEGI realiza los trabajos de medición.

Para la celebración de esta asamblea es necesario que estén integrados los expedientes de los miembros del ejido, lo cual a veces es un proceso lento y problemático, a tal grado que se dieron casos en los que no se lograron completar por lo que tuvo que intervenir la PA para destrabar el asunto. Por esta razón hubo personas en los ejidos certificados que quedaron al margen del programa. Para realizarla también se enfrentaron problemas por falta de quórum.

El propósito de esta reunión es que la asamblea apruebe el croquis y la lista

preliminar de sujetos de derecho. Las diferencias entre el tamaño de las parcelas al interior de los ejidos generó inconformidades y se presentaron demandas de reparto equitativo de las parcelas que no procedieron en virtud de que el programa no tiene atribuciones para entregar más tierras, sino solo para reconocer y regularizar los derechos sobre las parcelas que los campesinos trabajan actualmente.

Durante las asambleas se presentaron disputas por la posesión de tierras, por desconocimiento de ventas hechas con anterioridad a que la nueva ley las sancionara, por derechos de sucesión o por atribuirse tierras que fueron desmontadas y cultivadas.

Hubo ejidos que pidieron una segunda medición por omisión de los caminos, callejones y los canales de riego que los atraviesan, porque las parcelas no fueron ubicadas correctamente al tomarse informes orales que no fueron verificados, por errores provocados por terrenos accidentados: en barrancas o situaciones orográficas difíciles. En esos casos el croquis no sirvió.

La falta de reconocimiento de linderos, límites sin definir y problemas de rezago agrario no detectados hasta la celebración de esta asamblea, obligaron a la suspensión de los trabajos del PROCEDE, en algunos casos.

H.-Medición del perímetro ejidal, grandes áreas, parcelas y solares urbanos.

Para los trabajos que se realizan en la zona urbana se forma una Comisión

Vecinal integrada por ejidatarios y avecindados electos por la Junta de Pobladores, o si esta no existe, en una reunión informal se designan a los miembros. Esta comisión realiza funciones muy similares a la Comisión Auxiliar: juntar los documentos de cada uno de los poseedores de solares en el poblado, acompañar a los brigadistas del INEGI en los recorridos, en la medición de la zona urbana y detectar los posibles conflictos. Cuando el proceso coincidió con el periodo de cosecha se le prestó poca atención.

La delimitación de la zona urbana ha resultado menos problemática que la de parcelamiento y de uso común, pues los habitantes de cada solar han señalado sus límites de acuerdo con sus colindantes. Aunque también ha habido personas que se marginan del proceso por desconfianza.

La medición final de las parcelas y de las tierras de uso común se efectúa en base a los croquis a mano alzada, verificando la ubicación de las estacas junto con los miembros de la Comisión Auxiliar.

En Campeche, en los ejidos de Nuevo Progreso II y el Lechugal se descubrieron sitios arqueológicos durante las mediciones. El efecto de estos descubrimientos no benefició a los ejidos en cuestión, al menos en lo inmediato.

Como los equipos de medición utilizados funcionan con pilas se requiere de energía eléctrica para recargarlas diariamente, por lo que en los casos en que no se tuvo la suficiente disposición de la misma se presentaron dificultades

para su utilización o pérdidas de información que implicaron repetir las mediciones. El peso de los equipos que es de 20 a 60 kilos hace difícil la movilidad de las brigadas. Inicialmente, la operación de los equipos se complicó, lo cual ocasionó retrasos, por las nuevas tecnologías que incorporan los mismos.

El tiempo de medición de un ejido es indeterminado, pues depende no solo de la participación de los ejidatarios, de los litigios existentes y de las técnicas empleadas sino también del tamaño del ejido, del fraccionamiento de las tierras en su interior, de las características del terreno y de la existencia de obstáculos entre los puntos de medición.

Un problema paralelo es el régimen laboral al que están sujetos los brigadistas del INEGI el cual ha provocado una serie de demandas por pago de horas extras, días feriados, liquidaciones, reconocimiento de antigüedad, cambio de su estatus laboral de trabajadores eventuales, derecho a organizarse, etcétera, que han dado lugar a un movimiento que alcanza ya a varios estados de la república. El movimiento se dió a partir de 1995 y desde entonces comenzó a frenar los trabajos de medición.

1.-Después de los procesamientos geodésicos-topográficos, el INEGI elabora los productos cartográficos y los entrega a la PA y a la Comisión Auxiliar.

Los planos general e interno del ejido, de tierras de uso común, zona parcelada,

---

área de asentamiento humano y los individuales por cada solar y parcela son el resultado de las mediciones.

Al terminar las mediciones algunos planos han tenido que repetirse por no cumplir con la normatividad estipulada por el RAN que marca cierta precisión. Dotaciones de 28 hectáreas, por citar un ejemplo, resultaban con más de 29. Ejidatarios que suponían que sus parcelas eran de una hectárea terminaban con dos hectáreas medidas.

Para cubrir el requisito de exhibir los planos junto con la lista preliminar de las personas que gozarían de derechos sobre la tierra, durante un período de ocho a quince días antes de celebrarse la última asamblea del programa, se llegaron a utilizar planos que no eran los definitivos, sino los utilizados durante el marcaje. En el mejor de los casos fueron verdaderos murales, los que se exhibieron, tan poco visibles que los ejidatarios llevaban sillas y lentes para poder revisarlos, pero en otros casos ni siquiera se exhibieron por considerarlos poco visibles y por temor a que los arrancaran para llevárselos.

Aún en esta etapa se han detectado errores en los nombres de ejidos colindantes, de ejidatarios y de omisiones de parcelas. No obstante se han dado pocas inconformidades con el plano final; hubo protestas por los lotes omitidos; estas omisiones fueron las correspondientes a personas que se negaron a participar, a falta de actualización en los registros de derechos sucesorios o por errores al momento de proyectar los vértices. Algunas inconformidades se

resolvieron con base en promesas de las autoridades.

J.-Convocatoria y posterior celebración de la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Derechos Ejidales. Participa un notario público. Se convoca con un mínimo de 30 días de anticipación a la celebración de la misma.

Los requisitos para su celebración y validez son mayores debido a la importancia de esta asamblea. Se debe convocar con cuando menos con un mes de anticipación y para su instalación en primera convocatoria es necesaria la presencia de tres cuartas partes de los ejidatarios legalmente reconocidos, un fedatario público y un representante de la PA. Las resoluciones deben contar con el voto aprobatorio de dos terceras partes de los asistentes que se conoce como mayoría calificada.

Dada la dificultad para tener el *quorum* legal, la segunda y las siguientes convocatorias se expiden entre ocho y treinta días antes de celebrar la reunión y la asamblea se instala con la presencia de la mitad más uno de los ejidatarios reconocidos, un fedatario público y un representante de la procuraduría.

Para la celebración de esta asamblea se han hecho campañas de difusión con estrategias personalizadas, tomando en cuenta que hubo que convocar hasta siete veces para realizar cuatro asambleas y en promedio se celebraron en segunda convocatoria. La periodicidad de celebración de asambleas en los ejidos ha sido irregular, en algunos casos transcurrieron años antes de que se

---

efectuará alguna.

Dado el trabajo previo de delimitación y asignación de tierras, las discusiones que se dieron se centraron sobre la distribución de las tierras de uso común, el reconocimiento de posesionarios, la actualización de derechos sucesorios y trasposos. Sin embargo, no faltaron discusiones acaloradas que llevaron a intentos de suspender o invalidar la asamblea y hasta se dio el caso de destrucción voluntaria de expedientes individuales.

El programa se ha tratado de realizar a toda costa pasando por alto requisitos y lineamientos establecidos, mostrando una flexibilidad que pone en duda la normatividad y en última instancia los resultados. En Puebla, un caso ilustrativo fue el de San Bartolo el Pinar, el cual se incorporó al PROCEDE, estando conformado por posesionarios organizados como ejido, es decir era un ejido sin ejidatarios. De inicio nadie notificó esta situación y no fue sino hasta el final del proceso cuando se solicitó la regularización de su situación agraria por lo que será hasta que se dicte el fallo cuando se pedirá su inscripción ante el RAN<sup>10</sup>.

K.-La PA entrega el expediente al RAN para la integración del expediente general y la elaboración de protocolo.

La integración del expediente ha sido complicada por la falta de documentos y por datos incorrectos. En Oaxaca se solicitó el apoyo del registro civil, el cual

---

<sup>10</sup> *Ibid.* p.54

acudió a los ejidos, dada la falta de actas de nacimiento, de matrimonio y la alta incidencia de omisiones en las mismas<sup>11</sup>.

Las presidencias municipales intervinieron expidiendo constancias de identidad con fotografía en jornadas intensivas para no detener la certificación. Como esto ocurrió en todo el país las instituciones que participan en el PROCEDE determinaron que algunos de estos papeles, se sustituyeran con una declaración firmada por personas que conocieran al interesado y que le sirvieran como testigos. Se dieron casos en que los pobladores no tenían constancias de derechos sobre los solares, ni de identidad y las autoridades o los propios ejidatarios las extendieron.

Para recabar la documentación se organizaron visitas domiciliarias que duraron hasta dos meses. No todos los participantes en esta tarea de recopilación sabía leer y escribir por lo que en el expediente se integraron documentos que no eran necesarios.

L.-Inscripción del Expediente Ejidal en el RAN.

El expediente del ejido se recibe en la oficialía de partes, donde se supervisa que esté completo. Luego, en el área jurídica del Departamento de Certificación y Titulación se revisan convocatorias, actas de asamblea y los documentos personales.

---

<sup>11</sup> *Ibid.* p.56



Al área técnica se envían las cédulas y los planos elaborados por el INEGI para ser estudiados. Finalmente el expediente se revisa en la subdelegación de registro, donde se expiden los certificados y títulos.

M.-Entrega de Certificados Parcelarios y de Uso Común y Títulos de Solares Urbanos a sujetos de derecho.

Para la mayoría de los ejidatarios los certificados y títulos significaron más de medio año de trabajo. En las ceremonias de entrega de los certificados, el discurso oficial ha girado en torno a la puesta en marcha de las reformas al artículo 27 constitucional, el cual ha sido apologético. Pero ahí, también ha salido a relucir entre los ejidatarios participantes una respuesta a coro, a una pregunta, que desengañó a muchos funcionarios: "¿quién es el dueño de la tierra?, ¡el que la trabaja!"<sup>12</sup>

#### **La Encuesta Ejidal 1994**

En 1994 el INEGI realizó a través de la Dirección General de Cartografía Catastral, misma que está a cargo de la dirección del PROCEDE, en lo que se refiere a su vertiente técnica, la Encuesta Ejidal.<sup>13</sup> Por la cercanía entre la fecha de inicio del PROCEDE y la fecha del levantamiento de la encuesta más que una medición es una visión de los problemas y comportamientos de los

<sup>12</sup> *Ibid.* p.61

<sup>13</sup> Saldaña Valero, Marco Vinicio. "El Tiempo ha Retroalimentado al Tiempo: Encuesta Ejidal 1994". *Vertices No.8*. Revista Semestral, julio-diciembre, 1995, p.p. 22-27.

ejidatarios suscitados en el breve transcurso del programa. La encuesta, entonces, muestra tendencias que se han venido consolidando conforme ha avanzado. Esta tuvo el propósito de conocer el impacto del programa en los ejidos medidos y certificados al 14 de abril de 1994.<sup>14</sup> Los resultados fueron dados a conocer en mayo de 1995.

Los objetivos específicos más importantes de la encuesta ejidal, desde el punto de vista de esta investigación, fueron:

- ⇒ Conocer las expectativas de la población ejidal una vez que concluya el proceso.
- ⇒ Conocer si la implementación del PROCEDE ha repercutido en los hábitos migratorios de la población ejidal.
- ⇒ Conocer la actitud que sostienen los ejidatarios ante el PROCEDE una vez que han recibido sus títulos y certificados.

<sup>14</sup> La encuesta se realizó -del 14 al 27 de noviembre de 1994, en todos los Estados de la República. La muestra estuvo conformada por 2 mil 310 ejidos, donde conforme a la "probabilidad proporcional a su tamaño y con reemplazo mediante muestreo sistemático", resultaron regularmente seleccionados nueve núcleos de población ejidal por entidad, lo que correspondió a un total de 5 mil 560 sujetos de derecho. Del acta de la *asamblea dura* se tomaron los nombres, ya fueran ejidatarios o posesionarios, y se les aplicó, por medios automatizados, la selección que proveyó de 20 sujetos de derecho por ejido, en la mayoría de los casos. La estructura operativa estuvo conformada básicamente por dos figuras: el jefe de entrevistadores y los entrevistadores, quienes hicieron visitas domiciliarias previamente concertadas para levantar la información a través de entrevistas directas basadas en un cuestionario utilizado como instrumento de captación.

## Medición y no medición

Del total de parcelas que reportaron los sujetos de derecho, el 94.6% habían sido medidas y el resto no fueron incluidas en el PROCEDE. Entre las razones de la no medición destacan:

⇒ porque desde la perspectiva de los ejidatarios no habían ido los responsables a proponerles la incorporación al programa (26.6%), lo cual implica la existencia de una falta de reconocimiento a la autoridad de quienes se presentaron a realizar la invitación a los ejidatarios para incorporarse al programa.

⇒ las zonas de ubicación del ejido resultaron inaccesibles (13.6%). Lo cual pudo acompañarse de una desestimación del valor de esa superficie, tanto por parte de los ejidatarios, como de los técnicos.

⇒ les faltaban trámites (12.5%). En este rubro es posible ubicar a los posesionarios y una situación de no reconocimiento de los mismos por parte de la asamblea ejidal. También podrían considerarse a los sucesores en derechos con tierras intestadas o en litigio con padres y abuelos.

⇒ eran áreas forestales (11.8%). Estas por norma no son objeto de medición.

En la tierra destinada al asentamiento humano que los sujetos de derecho reportaron bajo su posesión, solamente el 81% había sido objeto de medición, o sea que la encuesta arrojó una cifra alta de no medición: 19%, la cual refleja

conflictos, como se desprende del hecho de que el 26.8% de éstas estuviera fuera del área de asentamiento y una cifra similar: 26%, se comprendiera dentro de las tierras que no se han medido; asimismo, en el 17.7% hubo acuerdo para no medir, y en el 2.4% la razón fue el desacuerdo con las colindancias, por mencionar solo algunos de los casos.

Sólo en el 26% de los solares contaban con la documentación anterior a la del PROCEDE, es decir, la mayor parte de éstos predios eran irregulares, pero con la instrumentación de este programa la cifra de tierras documentadas alcanzó al 84%.

#### **Participación de los ejidatarios en el proceso de medición e inconformidad**

La importancia de la participación de los ejidatarios en el proceso de medición radica en que a través de ésta se legitima el programa, razón por la cual podríamos considerar el nivel de participación como el nivel de legitimación, toda vez que es una postura que favorece el proceso de certificación.

La falta de participación suele traducirse en litigios entre los propios ejidatarios por empalmes de terrenos o en inconformidades respecto al tamaño de las parcelas reportado por el INEGI, como la propia encuesta indica y como se verá más adelante.

La participación en el estacado fue más alta que en la medición. Para el caso de la participación en el estacado en el 79.7% de las parcelas se contó con la

presencia de los sujetos de derecho mientras que en la medición solo fue del 67.4%. La diferencia se explica por el carácter netamente técnico del proceso de medición.

La conformidad con los límites de las parcelas, no obstante, abarcó el 98.6% de la población entrevistada, es decir, tan sólo el 1.4% de los sujetos de derecho manifestaron no estar de acuerdo. El origen de la inconformidad se fundamentó en las siguientes causas:

⇒ Reducción de superficie (51.6%), que puede estar documentada o deberse simplemente a una diferencia de percepción.

⇒ Desconocimiento de que se efectuaba la medición de las parcelas (25.4%), por marginación del proceso debido a la falta de interés en participar generado por desconfianza hacia el programa o por la expectativa de que se les cobren impuestos y que se manifiesta en la no respuesta a las convocatorias para realizar las asambleas, también por ausencia al momento de celebrar las asambleas debida a migración temporal o compromisos fundamentalmente económicos que son importantes para la manutención del ejidatario y su familia.

⇒ Invasión (22.6%), como consecuencia de la delimitación errónea de las parcelas, traslapes, o desacuerdo con la forma en que fueron asignadas las parcelas con motivo de la medición.

Por unas décimas de puntos, la conformidad con los límites de los solares fue más alta que en la arrojada en parcelas; únicamente en el 1.1% de los predios de asentamiento humano hubo inconformidad.

No debemos olvidar que los cambios sociales suelen originarse en los márgenes, aún cuando estos sean muy estrechos, por lo que no deben desestimarse los porcentajes de inconformidad o de irregularidades presentadas a lo largo del proceso de medición por muy pequeños que estos sean. De hecho, se tuvo que crear una estructura específica para revisar los casos de traslapes, vacíos, linderos, e inconformidades con el resultado de la medición, ante el crecimiento del número de casos. La magnitud de los mismos podría dar lugar a la impugnación del proceso en muchos ejidos ya certificados.

#### **Certificación y vacíos en la certificación.**

A la fecha del levantamiento de la Encuesta Ejidal, el 91.1% de los ejidatarios entrevistados ya había recibido su certificado de derechos ejidales. Entre los motivos más importantes por los cuales el resto no tenía su documento se puede citar que:

⇒ el 19.2% sostuvo no haber sido notificado de que el certificado debía ser recogido, esto es, por falta de comunicación o de información.

⇒ al 27.7% aún no se lo entregaban, probablemente por omisiones y rezagos surgidos de la imposibilidad de cubrir las cargas de trabajo dentro de las fechas programadas para las entregas de los certificados.

⇒ al 9.6% le faltaba la documentación previa indispensable para la generación de la correspondiente al PROCEDE, por recuperación o reposición de documentos aún en trámite, o bien, por ajustes hechos al momento de validar la información y que ocasionaron retrasos.

Del 19% de los solares que según los entrevistados, no tenían el certificado, el 34% se debió a que aún no se les habían entregado y el 16% a la inasistencia de los poseedores al evento de entrega de documentación del PROCEDE.

#### **Expectativas de los migrantes temporales laborales y no laborales.**

Las expectativas expresadas por los sujetos de derecho sobre las tierras ejidales que se comportan como migrantes temporales laborales y no laborales (estos últimos serían aquellos que tienen familiares a los que van a visitar, mismos que se hacen cargo de su manutención durante su estancia, por solidaridad, sin constreñirlos a realizar aportaciones económicas que los obligue a realizar algún trabajo remunerado) fueron en el sentido de seguir trabajando sus parcelas. En ese tenor se manifestaron tanto unos como otros, al representar el 92.8% y el 89.5% respectivamente, de los totales correspondientes.

Del universo de migrantes laborales el 1.2% sostuvo que daría en herencia sus tierras; el 1.5% las vendería; el 3.1% las rentaría y el 1.4% les daría otro uso. En cambio, el comportamiento de los los migrantes temporales no laborales, conforme a esos mismos indicadores, refleja que el 4.6% heredaría sus tierras, el 3.4% las vendería, el 1.9% las rentaría y el 0.8% planearía otro destino.

Hay que considerar que precisamente los grupos de migrantes, tanto interestatales, intermunicipales como los internacionales (a diferencia de quienes no emigran), contemplan otras opciones tanto de ingresos como de medio ambiente social, lo cual implica un ingreso que no depende necesariamente de las actividades agropecuarias, ni de ellos, sino de otros familiares radicados en las ciudades. Además, en cuanto al medio ambiente social se refiere tienen otra perspectiva: la raigambre rural no los lleva a renunciar a la posibilidad de vivir de manera permanente en las ciudades.

De ahí, que seguramente el porcentaje de campesinos no migrantes dispuestos a rentar o a convertirse en jornaleros, o a participar en asociaciones, sería más alto, toda vez que no han construido o actuado sobre otras posibilidades, como lo es la propia migración.

Es en siete entidades en donde se origina el mayor movimiento migratorio laboral: Morelos (11.6%); Estado de México (10.3%); Puebla (9.2%); Durango (7%); Zacatecas (6.3%); Hidalgo (5.6%); y Tlaxcala (5.4%).



### **Relación entre migración y certificación.**

Se les preguntó a los migrantes temporales laborales (11.5% de los encuestados) que si ahora que son dueños de sus tierras "¿piensa seguir trabajando fuera de aquí?". Un 53.8% respondió en el sentido de que sí seguirían saliendo y un 46.2% planteó que no.

La respuesta anterior representaría un cambio en el patrón de migración, pero también indica que se continúa percibiendo la necesidad de complementar los ingresos por otras vías, la forma de tenencia de la tierra por sí misma no es suficiente, aunque otro segmento importante percibe que los cambios que se están impulsando les dan la posibilidad de obtener ingresos adicionales que les permitirían otra calidad de vida.

Quienes afirmaron que continuarían emigrando ofrecieron como razones las siguientes: para obtener un ingreso extra (51.4%); la tierra no da lo suficiente (34.8%); la tierra produce por temporadas (11.2%) y porque tiene papeles para salir al extranjero (2.6%). Salvo la última respuesta, todas las demás tienen el mismo sentido: el de la insuficiencia de ingresos, aunque no excluye esto último.

De los que dijeron que no volverían a dejar el ejido: el 90.3% argumentó que se dedicaría a trabajar su tierra; en tanto que el 9.2% en esta misma línea, planteó que lo haría para mejorar su forma de vida.

### **Certificación y circulación de las tierras.**

La nueva capacidad de movimiento que otorgan las reformas al artículo 27 constitucional a los sujetos de derecho que hasta el 15 de abril de 1994 habían participado en el PROCEDE, es evidente en opinión de los propios entrevistados. El 87.6% sostuvo que el certificado otorga más valor a la tierra y el 12.4% restante opinó lo contrario. En consecuencia, el 83% del total de los entrevistados afirmó que pediría crédito; el 36% el dominio pleno y el 24.7% daría en renta sus tierras.

### **Expectativas de transformación a dominio pleno.**

Del grupo de los que pedirían el dominio pleno (36%), el 64.3% se concentraba en las entidades de Morelos (12.3%); Puebla (8.1%); Campeche (7.6%); Estado de México (7.5%); Tabasco (6.2%); Veracruz (5.4%); Durango (4.9%); Tlaxcala (4.8%); Zacatecas (3.9%); e Hidalgo (3.6%).

### **Resultados**

A octubre de 1997 se había alcanzado una cobertura de 2 millones 087 mil 610 parcelas y 1 millón 062 mil 565 solares correspondientes a 32 millones 672 mil 761 hectáreas. El INEGI ha generado un total de 24 mil 351 planos internos, 22 mil 300 de áreas de uso común, 14 mil 548 de áreas de asentamientos humanos, 212 de áreas de explotación colectiva, así como 2 millones 665 mil 215 y 1 millón 410 mil 283 de parcelas y solares, respectivamente.

Asimismo, más de 15 mil núcleos ejidales habían exhibido los productos cartográficos correspondientes y celebrado su Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras Ejidales donde los aprobaron. El INEGI ha medido más de la mitad del universo ejidal, lo cual ha permitido la entrega de 2 millones 624 mil 843 certificados agrarios y 911 mil 803 títulos de solares<sup>15</sup>. A marzo de 1998, el procurador agrario, en su informe anual, reportó un avance del 60 por ciento, esto es, 16 mil 175 núcleos ejidales certificados que representan una superficie de 36.6 millones de hectáreas, correspondientes a 1.9 millones de jefes de familias<sup>16</sup>.

Como se puede observar el avance en medio año es mínimo y las labores del PROCEDE concluirán en el año 2000. Seguramente, para cuando termine el plazo, éste no se habrá finalizado dado el avance que se reporta y los obstáculos que enfrenta.

<sup>15</sup> Revista *Notas*. Enero de 1998, p.67

<sup>16</sup> "Concluye 60% de la certificación ejidal". *El Financiero*. Jueves 18 de junio de 1998, p.15

## CONCLUSIONES

México ha adoptado un modelo de desarrollo que le ha sido propuesto por instancias internacionales como solución a la crisis del Estado interventor. Este se ha ido consolidando por la firma de compromisos financieros, comerciales y políticos. Frente a la crisis desatada en diciembre de 1994 el país obtuvo un respaldo financiero sin precedentes, hasta ese momento, por parte de la comunidad internacional, lo cual muestra el fuerte compromiso existente con otros países para llevar adelante y hasta sus últimas consecuencias el proyecto neoliberal.

La cuestión de fondo que subyace a la aplicación de los diferentes modelos económicos es cómo financiar el desarrollo. Cada uno de los modelos da una respuesta específica a este problema. Las políticas económicas se orientan de una u otra manera al logro de este objetivo fundamental. Los cambios macroeconómicos han sido impulsados por el fracaso en el logro de este objetivo. En México el financiamiento del desarrollo se ha buscado a través del sector externo de la economía, en el mejor de los casos. El motivo histórico de su fracaso ha sido la debilidad del mismo al haberse depositado su fortaleza en el desarrollo de unas cuantas actividades (agricultura, turismo, petróleo, maquila, etc.), sin haber conseguido hasta ahora crear un sector externo lo suficientemente fuerte como para soportar todo el peso de la economía. Las peores apuestas que se han hecho han sido el tomar recursos financieros

ajenos a través del endeudamiento y la inversión externa.

Por lo que toca al actual proyecto económico, desde el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado se está tratando de convertir el ahorro interno y las exportaciones en nuevas fuentes de financiamiento del desarrollo siguiendo el ejemplo de los países asiáticos, los cuales, en parte, han basado su crecimiento económico, precisamente en estos dos factores. De ahí que estos se encuentren entre los principales propósitos de la política económica. Se busca orientar la economía en su conjunto hacia el exterior, pero también se está tratando de atraer capital foráneo abriendo la economía a los inversionistas extranjeros. Las privatizaciones, en este sentido, han jugado un papel importante.

Luego de la devaluación de finales de 1994 fue evidente que buena parte de la inversión foránea en el país era de tipo especulativo y por lo tanto volátil, de hecho esta volatilidad fue la causante de las secuelas que siguieron a los llamados "errores de diciembre"<sup>1</sup>. Actualmente, el volumen de capitales hacia los países en desarrollo como México ha disminuido y la competencia por los mismos es feroz. La reforma de las regulaciones y la desregulación en particular, tiene el propósito de ofrecer mayores ventajas a las inversiones foráneas que las existentes en los países que compiten por estos capitales.

---

<sup>1</sup> Así fueron llamados los errores cometidos por los operadores de la política económica que consistieron en anticipar información a los empresarios sobre la depreciación del peso mexicano, lo cual provocó fugas de capitales hacia mercados externos, ataques especulativos contra la moneda nacional por conversión de deudas y compras masiva de dólares, ventas de acciones, etc. que recrudecieron los efectos esperados de la devaluación.

Los desequilibrios financieros provocados por las inversiones especulativas (hot money) que han tenido repercusiones mundiales y han sido mejor conocidos como el "efecto tequila", el "efecto samba", el "efecto dragón" y el "efecto vodka", no son sino la expresión de crisis recurrentes que han puesto nuevamente en la mesa del análisis y la discusión la necesidad de un nuevo Bretton-Woods, es decir, de un nuevo orden financiero internacional. El lanzamiento del Euro, como moneda única, en la Comunidad Económica Europea, a partir del primero de enero de 1999, es parte del intento por reordenar el sistema financiero mundial para eliminar los desequilibrios que favorecen a las grandes potencias, pero fundamentalmente a los Estados Unidos quien ha logrado sostener al dólar como moneda predominante en la economía internacional.

México ha desarrollado un modelo económico con inversión privada mixta, en una suerte de economía internacionalizada mixta, en donde los inversionistas nacionales jugarían un papel de salvaguardas, en caso de una situación catastrófica como las que se han presentado en los últimos cuatro años. Otros países como Chile están tratando de establecer regulaciones para evitar los efectos perversos de la inversión extranjera de tipo especulativo. El reordenamiento financiero es un tema de fundamental importancia por el peso que en la actualidad tienen los capitales externos en el financiamiento del desarrollo de los países de economías "emergentes" como México.

## **La globalización de las políticas públicas**

Al igual que la economía, las políticas públicas enfrentan un proceso de globalización. El ingreso de México al GATT, a la OCDE, a la APEC, la firma de TLC (no solo con norteamérica sino con centroamérica, la Comunidad Económica Europea y otros países sudamericanos como Chile), así como los compromisos contraídos con organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Eximbank, etc., comprometen las políticas que se aplican en el país en el sentido de conducir un proceso de liberalización económica y estos además conforman los mecanismos de la globalización de las políticas públicas.

Por su origen es difícil que a largo plazo las políticas globalizadas terminen beneficiando al país, o que ofrezcan realmente ventajas frente a los países desarrollados que son quienes encabezan los organismos internacionales y quienes dictan estas políticas. Existen ejemplos de como más bien estas políticas se traducen en beneficios y ventajas mayores para éstos países. La cuestión es explicable simplemente por la lógica del poder que es inexorable y hace evidente que ninguno de ellos cederán sus privilegios y el bienestar que representan, ni siquiera por ideales igualitarios en los que en el fondo no creen y con los cuales no asumen un compromiso real.

Hoy por hoy la lógica del poder es la lógica del mercado, es decir, de la eficacia, de la eficiencia y la competitividad. Quien se aleje de estos principios

tendrá que pagar los costos, porque son los ejes de la lucha por el control de los mercados. Quienes dominan el mercado han extendido su dominio a otros ámbitos, incluyendo el gubernamental.

Las consecuencias específicas de la aplicación de éstas políticas también son globales en cuanto a los mecanismos seleccionados para su aplicación y en relación a los costos sociales que conllevan; estos son tan devastadores que seguramente habrán de reformularse las estrategias de desarrollo para orientarlo por otras vías que impliquen un nuevo pacto social global y al interior de los países. La tecnificación de los procesos productivos es otro factor que nos aproxima de manera acelerada a estos umbrales, su impacto es tal que se ha llegado a plantear el fin del trabajo, como consecuencia de ésta<sup>2</sup>.

Dentro del nuevo modelo de desarrollo que ha adoptado el país, lo económico subsume lo político dejándolo en un segundo plano, subordinado a la estrategia y evolución económica.

### **Los límites del modelo económico vigente**

El modelo económico actual, sin embargo, parece haber encontrado sus límites en el país, ante la imposibilidad de licitar la totalidad de la industria petroquímica (hacerlo sería poner en riesgo el destino de numerosas cadenas productivas y el control de la economía misma) y todas aquellas empresas

---

<sup>2</sup> Rifkin, Jeremy. *El fin del trabajo*. México, 1996. Paidós, 399 p.p.



paraestatales no rentables - por el bajo nivel de tecnología, depreciación de sus activos u obsolescencia de los mismos, o bien, por no estar orientadas sus actividades al mercado y a la ganancia -. También porque muchos de los espacios económicos que han sido liberados, es decir, en los cuales la participación del Estado ha sido retirada, no han sido ocupados por la iniciativa privada o por inversiones foráneas.

Privatizaciones estratégicas como las correspondientes a la banca y a las autopistas (cuyo crecimiento durante el sexenio de Carlos Salinas era considerado premisa para el desarrollo del sector externo, por ser parte de su infraestructura básica) han sido estrepitosos fracasos. Sin embargo, la persistencia en llevar adelante el actual modelo no ha tenido límites y se han diseñado mecanismos para privatizar lo no rentable ofreciéndolo en paquetes junto con lo rentable y lo muy redituable. En el caso de las autopistas se ha puesto en marcha un segundo intento de privatización. No obstante la persistencia, la crisis del sistema financiero, agudizada a raíz de la devaluación del peso a finales de 1994, ha revertido el proceso privatizador en virtud de que generó una fuerte obligación por parte del Estado de intervenir para rescatar a la banca y de asumir, en este proceso, una gran cantidad de activos de empresas privadas que cayeron en cartera vencida.

El monto del rescate bancario al 27 de noviembre de 1998 alcanzó los 676 mil 800.48 millones de pesos, cantidad equivalente al 17.5 del PIB estimado para este mismo año y respaldada por los activos puestos en garantía por los

propios bancos, las empresas e individuos cuyos créditos se encuentran en cartera vencida. El valor de estos activos en manos del gobierno, supera a los de cualquier empresa paraestatal en América Latina, incluyendo a PEMEX. El Congreso rechazó convertir los pagarés del FOBAPROA en bonos de deuda pública en virtud de que en un proceso de recuperación financiera vía venta de activos, para lo cual se transformó al FOBAPROA en un Instituto (IPAB), solo sería posible recuperar el 30% del valor de los mismos, por lo que de cualquier forma, el Estado terminará por absorber el costo del quebranto bancario<sup>3</sup>.

El intervencionismo estatal aún en un modelo de economía de mercado se da, aunque en un sentido diferente, como garante de las condiciones para su existencia, por lo que los argumentos que descalifican cualquier forma de intervencionismo estatal, resultan sofismas. El Estado sigue siendo benefactor solo que ahora lo es de empresarios y financieros.

### **La política agropecuaria**

En lo agrícola, el sesenta por ciento de la producción a nivel mundial es de granos, esto aunado a los diferenciales tecnológicos y de rendimientos productivos por superficie sembrada, provocan que la tendencia de los precios mundiales de granos vaya a la baja y que difícilmente los precios internos puedan alinearse a los externos, aún considerando la total eliminación de los

---

<sup>3</sup> González Amador, Roberto. "Aumentó la deuda del FOBAPROA en 124 mil 400 millones de pesos". *La Jornada*. Viernes 27 de Noviembre de 1998, p.7

precios de apoyo. Lo anterior es una fuerte restricción para seguir aplicando de manera mecánica los principios de apertura y liberalización basados en la eliminación gradual de subsidios y apoyos para los agricultores.

La cuestión de fondo es la productividad; considerarla como el núcleo del problema podría llevar a replantear el problema de los subsidios pues la disminución o eliminación de los mismos debe ir acompañada de un incremento en la productividad y en consecuencia en un descenso natural de los precios que de esta manera tenderían a empatarse con los internacionales. Las condiciones pactadas para la eliminación de subsidios es una suerte de "muerte súbita" pues no considera el incremento de la productividad como condición necesaria para su desaparición, sino la reconversión productiva basada en la complementariedad. Esto no implica que la productividad no haya sido considerada en el esquema de la actual política agraria sino simplemente que se le asigna un orden secundario, al igual que a la producción de granos.

En este orden de ideas, en el horizonte productivo nacional se encuentran las frutas y las hortalizas como los cultivos más rentables y competitivos frente al exterior. La producción de granos, bajo la lógica de los acuerdos pactados, se complementaría con importaciones, para de esta manera obtener una ventaja comparativa, a costa de una desventaja estratégica.

Otros países, sobre todo sudamericanos, están siguiendo la misma estrategia que México, incluyendo la atención a cultivos frutales y de hortalizas, haciendo

que la ventaja comparativa se convierta más bien en una competencia por los mercados europeos y norteamericano fundamentalmente. Esta competencia ha llevado a la saturación de la oferta dirigida hacia esos países y ha provocado la caída de los precios de frutas como la pera y la manzana<sup>4</sup>, lo que se ha traducido en un beneficio para esos países a final de cuentas y en un beneficio solo de mediano plazo y no duradero para los países que están aplicando estos criterios de búsqueda de rentabilidad que han demostrado ser inmediatistas en sus logros, pero ineficaces en sus resultados en el mediano y largo plazo dado el dinamismo con el que se mueven los mercados.

El proteccionismo comercial y subvencionista, ante las presiones que enfrentan para su eliminación, han dado paso a otras formas de proteccionismo basadas en argumentos ambientalistas, como por ejemplo la prohibición de importar atún mexicano a los Estados Unidos por el índice de mortalidad de delfines que se da durante la pesca, o basadas en criterios sanitarios que han llevado el análisis a niveles de sofisticación nunca vistos. De ahí que en el ámbito internacional las mayores indefiniciones que evitan puntos de acuerdo, se dan precisamente en estos temas. Las cuestiones ambientales y de seguridad alimentaria, en términos de autosuficiencia, también ponen en entredicho algunos de los postulados centrales de la actual política agrícola.

La reforma de las regulaciones está orientada por un criterio gradualista en su

---

<sup>4</sup> CEPAL. *La apertura económica y el desarrollo agrícola en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. ONU, 1997, p. 108

aplicación, por lo que hay países en donde los avances en este sentido son mayores que en otros. En el caso de México, una de las acusaciones hechas al gobierno mexicano, proveniente de los sectores que se han visto afectados, es precisamente, sobre el ritmo acelerado de la apertura del mercado nacional en relación al seguido por otros países, lo que se ha traducido en la falta de reciprocidad en el intercambio comercial y financiero, es decir en desventajas económicas. No obstante, cabe señalar que en otros aspectos más bien va a la zaga y de los fenómenos que se están dando en otros países es posible obtener lecciones que obligarán a reformular muchos aspectos de las actuales políticas agropecuarias, como los que ya se han mencionado.

### **El fin del reparto agrario y sus consecuencias**

Históricamente la Reforma Agraria ha tenido enemigos y son más los presidentes de la República que han estado abiertamente en contra del reparto de tierras que los que se han manifestado a favor. A pesar de que en los cuatro últimos sexenios la Reforma Agraria ha sido declarada como concluida, inclusive legalmente, esta ha sobrevivido en un estado de excepción bajo la figura del rezago agrario y a contracorriente del ajuste estructural del campo mexicano debido a conflictos políticos como el que se vive en Chiapas. El México rural hoy en día vela armas y es difícil que renuncie a un derecho que ganó por esos mismos medios y que ha mantenido ha pesar de las contracorrientes.

El reparto agrario se dio como un mecanismo de control político de un sector social que fue sujeto revolucionario al iniciar el siglo y que potencialmente continúa siéndolo. Por esta razón el fin del reparto agrario debiera suponer mecanismos alternativos de control político para evitar un nuevo estallido social, que de hecho se está dando, ante la ausencia de un sólido proyecto de desarrollo económico y social para el medio rural. El fin del reparto agrario no necesariamente coadyuva a poner fin al minifundio al frenar la fragmentación de las tierras por esta vía, más bien puede traducirse en mayores presiones políticas y sociales al fomentar una mayor lucha por la tierra, pues al no existir ya un mecanismo legal para acceder a la misma, las invasiones de predios podrían incrementarse sustancialmente, a la par del crecimiento del número de campesinos sin tierra.

A pesar de que la mayor extensión de las tierras pertenece a los ejidos y comunidades agrarias, más del cincuenta por ciento de la misma no tiene potencial productivo para la agricultura. Las mejores tierras, los predios de mayor tamaño y por ende las más productivas son propiedad privada, no solo en calidad, sino también en cantidad. De ahí que la presión principal en la lucha por la tierra se dé sobre las de régimen privado, aunque no se descarta la existencia de pugnas al interior de los centros de población agrícolas. Esta debilidad de la propiedad social frente a la privada es una de las causas de que se le haya colocado en el centro de las reformas.

Las presiones demográficas no están históricamente en el origen del minifundio.

La Reforma Agraria desde sus inicios, cuando la explosión demográfica no se había dado, entregó minifundios a los campesinos, porque se trataba de una política de masas cuyos verdaderos fines fueron políticos. Un auténtico sistema de trabajo colectivo al interior de los ejidos fue algo que estuvo presente en sus orígenes históricos, pero fue desvirtuado por la Reforma Agraria. El parcelamiento en un contexto histórico diferente disgregó la voluntad colectiva. En 1997 sólo el 0.4 por ciento de las unidades de producción rurales con actividad agropecuaria estaban organizadas en grupo<sup>5</sup>.

Bajo el nuevo enfoque que impone la política agropecuaria, las actividades primarias y los hombres del campo son vistos como apéndices del proyecto agroindustrial. El nuevo modelo de desarrollo agroindustrial que asigna un nuevo papel a la agricultura en el desarrollo nacional acorde con la apertura económica y la liberalización financiera puede llevar a una mayor polarización del campo mexicano.

Una de las manifestaciones de dicha polarización, en lo político, es el surgimiento, en los últimos cinco años, de grupos armados revolucionarios (EZLN, EPR, ERPI y algunos otros en la clandestinidad) sobre una fuerte base campesina, con banderas opositoras al actual modelo económico.

La polarización existente en el medio rural, la magnitud de la población campesina, las condiciones estructurales, la dotación de infraestructura, la

---

<sup>5</sup> INEGI. *Resultados Preliminares de la Encuesta Nacional Agropecuaria 1997*. México, 1998. 6 pp.

ineficiencia de los servicios, el potencial productivo de los recursos naturales son factores que pueden pesar sobremanera en el proceso de transformación de la agricultura.

La política agropecuaria ha entrado en una serie de contradicciones que presagian su fracaso; otro ejemplo de ello es la entrega de empresas e infraestructura, a través de los procesos de desincorporación, a los grupos más poderosos que por esta vía, avanzan hacia la conformación de verdaderos monopolios y oligopolios que están muy lejos de promover la ampliación de la competencia y el libre comercio.

#### **La desregulación de la propiedad social**

La liberalización del ejido a través del PROCEDE tiene sustento en los cambios en la legislación del sector y dentro de esta uno de los argumentos que se esgrimieron fue la existencia de situaciones de simulación como el rentismo que estaba prohibido, sin embargo a la condena que se formula por la ilegalidad de este hecho, se suma la legalización de lo que se critica, esto es, parte de la argumentación a favor de la nueva legislación es falaz. En el fondo se aprovechó esta situación para legitimar la decisión de permitir la renta de tierras ejidales, puesto que era el propósito gubernamental, dada la propuesta económica que se maneja para el agro.

El PROCEDE es parte de las reformas regulatorias, esto es, obedece a líneas



políticas de alcance mundial y lo que busca, específicamente, es la desregulación de la propiedad social para transformarla en propiedad privada, abrirla al capital, tanto nacional como extranjero, dar seguridad jurídica a los inversionistas, crear economías de escala, facilitar la reconversión productiva de tierras de uso agrícola a ganadero o forestal, de cultivos tradicionales -granos básicos- a cultivos de mayor rentabilidad. Objetivo al cual no contribuye el PROCAMPO, como es su propósito, en virtud de la pobreza extrema existente en el campo mexicano y del monto presupuestal que se le destina.

Se ha conformado ya, de manera incipiente, un mercado de tierras ejidales cuyo patrón de comportamiento obedece a presiones demográficas, en el caso de las ventas que se registran en zonas cercanas a las manchas urbanas, al nivel de infraestructura y producción en el caso en donde se registran asociaciones y a presiones económicas que llevan a los campesinos a rentar sus tierras a empresas agrícolas o a otros ejidatarios, mientras emigran para trabajar en los campos de Estados Unidos o de las propias empresas agrícolas.

Uno de los efectos previsibles de la transformación de la propiedad social a favor de una mayor productividad es el despojo y la expulsión de campesinos empobrecidos hacia las ciudades, o su conversión en rentistas y jornaleros agrícolas en el mejor de los casos.

A través del PROCEDE, dado que es un mecanismo activador de algunas de las reformas introducidas a la legislación del sector agropecuario y forestal, se

busca legitimizar el traspaso de funciones del Estado a los productores agropecuarios y disolver de esta manera los vínculos existentes, lo cual se ha manifestado en forma de eliminación de subsidios, reparto de tierras y en general de las diferentes maneras en las que el Estado participaba en este sector de la economía.

El origen del PROCEDE lo podemos encontrar entre los planteamientos del PND 1983-1988, esto es, en el inicio mismo del actual modelo económico, por lo que responde plenamente a cada uno de sus planteamientos. Detrás del discurso en torno a garantizar seguridad en la tenencia de la tierra existe la clara intención de ocultar las implicaciones del PROCEDE para que este sea aceptado por los ejidatarios. Es obvio, a la luz de lo que está sucediendo en países en donde se implementaron reformas similares a las del país y de las formulaciones hechas por los diseñadores de esta estrategia que ellos no son los beneficiarios.

El PROCEDE por sí mismo no garantiza la inversión productiva, ésta requiere de instrumentos adicionales tales como la creación de nuevos mecanismos de mercado (bolsa agropecuaria, sistemas de información y de almacenamiento modernos, entre otros). La transformación de la estructura de la tenencia de la tierra es parte de la reconversión productiva y por sí sola es insuficiente porque enfrenta lastres que dificultan las inversiones necesarias para lograrla, como la ausencia de mecanismos de mercado como los ya mencionados y el fuerte endeudamiento de los productores pequeños y medianos cuyo financiamiento

está bloqueado por problemas de cartera vencida.

Seguramente al término, fijado para el PROCEDE antes del año 2000, éste no estará concluido del todo, por el avance que se tiene y que apenas alcanza el sesenta por ciento, lo cual no quiere decir que será un programa que deja una reforma inconclusa. Más bien se deja a los próximos gobiernos su reformulación para finalizarlo, para lo cual tendrá que hacerse un nuevo planteamiento que permita superar los actuales obstáculos que enfrenta y que seguramente no podrán ser resueltos en lo inmediato. De no ser así, entonces lo que se tendría en un futuro próximo, sería la declaratoria para no continuarlo y por lo tanto, del fracaso mismo del programa.

De momento, lo que indica es cautela por parte del gobierno dados los elevados costos del programa y el resurgimiento de la lucha abierta y declarada por la tierra, en algunos estados, en donde ha llegado a adquirir tintes de violencia. En estas zonas el reparto agrario se está haciendo al margen de la nueva legislación y como estrategia de solución de los conflictos existentes. Ahí persistirá el minifundio que no necesariamente es una condena para los propietarios de esos predios.

Hay investigadores que proponen un modelo de desarrollo agrícola alterno no basado en grandes concentraciones de tierra, sino en la amplia introducción de tecnología que puede hacer esos pequeños predios tan recitables y productivos como las grandes superficies y sus economías de escala, las cuales

ya han experimentado fracasos en economías fuertes como la japonesa. Frente al desastre neoliberal y ante la perspectiva de nuevas vías que comienzan a ser experimentadas, las voces de la razón y de la desesperanza no deben ser ignoradas.

**ANEXO ESTADISTICO**

**CUADRO 3**  
**MEXICO: BALANZA COMERCIAL PETROLERA (1970-1995)**  
 (Millones de Dólares)

<b>AÑO</b>	<b>EXPORTACIONES TOTALES</b>	<b>TASA DE CRECIMIENTO ANUAL</b>	<b>IMPORTACIONES TOTALES (FOB)</b>	<b>TASA DE CRECIMIENTO ANUAL</b>	<b>SALDO</b>
1970	37.9	—	42.7	—	- 4.8
1971	31.1	-17.9	57.3	34.2	- 26.2
1972	21.3	-31.5	71.7	25.1	- 50.4
1973	24.7	16.0	189.0	163.6	- 164.3
1974	123.2	398.8	398.2	110.7	- 275.0
1975	460.0	273.4	320.0	-19.6	140.0
1976	562.9	22.4	317.0	-0.9	245.9
1977	1 037.3	84.3	154.3	-51.3	883.0
1978	1 863.2	79.6	224.5	45.5	1 638.7
1979	3 794.6	103.7	245.9	9.5	3 548.7
1980	9 828.4	159.0	n.s.	—	9 828.4
1981	14 573.1	48.3	n.s.	—	14 573.1
1982	16 477.2	13.1	n.s.	—	16 477.2
1983	16 017.2	-2.8	n.s.	—	16 017.2
1984	16 601.3	3.6	n.s.	—	16 601.3
1985	14 766.6	-11.1	n.s.	—	14 766.6
1986	6 307.2	-57.3	n.s.	—	6 307.2
1987	8 629.8	36.8	9.4	—	8 620.4
1988	6 711.2	-22.2	9.7	3.2	6 701.5
1989	7 876.0	17.4	40.1	313.4	7 835.9
1990	10 103.7	28.3	25.8	-35.7	10 077.9
1991	8 166.4	-19.2	31.0	20.2	8 135.4
1992	8 306.6	1.7	180.4	481.9	8 126.2
1993	7 418.4	-10.7	90.4	-49.9	7 328.0
1994	7 445.0	0.4	72.9	-19.4	7 372.1
1995	8 423.0	13.1	105.5	44.7	8 317.5

Fuente Banco de México: Indicadores Económicos  
 n.s.: no significativo

**CUADRO 4****MEXICO: PRECIO PROMEDIO ANUAL DEL BARRIL DE PETROLEO (1970-1995)  
(Dólares/barril)**

<b>AÑO</b>	<b>PRECIO PROMEDIO ANUAL</b>
1970	2.96
1971	3.02
1972	3.17
1973	3.83
1974	12.82
1975	12.08
1976	13.44
1977	13.96
1978	13.31
1979	19.36
1980	31.21
1981	33.18
1982	28.69
1983	26.39
1984	26.89
1985	25.33
1986	11.84
1987	16.06
1988	12.24
1990	19.12
1991	14.56
1992	14.90
1993	13.20
1994	13.88
1995	15.72

FUENTE: BANCO DE MEXICO. *Indicadores Económicos*. (Varios años)

Cuadro 5

**MEXICO: BALANZA COMERCIAL (1970-1995)**  
 (Millones de Dólares)

AÑO	EXPORTACIONES TOTALES	TASA DE CRECIMIENTO	IMPORTACIONES TOTALES (FOB)	TASA DE CRECIMIENTO	SALDO
1970	1 372.9	—	2 460.8	—	- 1 087.9
1971	1 474.0	7.4	2 407.3	-2.2	- 933.3
1972	1 665.3	13.0	2 717.8	12.9	- 1 052.5
1973	2 063.2	23.9	3 812.7	40.3	- 1 749.5
1974	2 852.1	38.2	5 946.8	56.0	- 3 094.7
1975	3 062.4	7.4	6 699.4	12.7	- 3 637.0
1976	3 655.5	19.4	6 299.9	-6.0	- 2 644.4
1977	4 649.8	27.2	5 704.5	-9.5	- 1 054.7
1978	6 063.1	30.4	7 917.5	38.8	- 1 854.4
1979	8 817.7	45.4	11 979.7	51.3	- 3 162.0
1980	15 307.4	73.6	18 896.6	57.7	- 3 589.2
1981	20 102.1	31.3	23 948.4	26.7	- 3 846.3
1982	21 229.7	5.6	14 437.0	-39.7	6 792.7
1983	22 312.0	5.1	8 550.9	-40.8	13 761.1
1984	24 196.0	8.4	11 254.3	31.6	12 941.7
1985	21 663.8	-10.5	13 212.2	17.4	8 451.6
1986	16 031.0	-26.0	11 432.4	-13.5	4 598.6
1987	20 656.2	28.9	12 222.9	6.9	8 433.3
1988	20 565.1	-0.4	18 898.2	54.6	1 666.9
1989	22 842.1	11.1	25 437.9	34.6	- 2 595.8
1990	26 950.3	18.0	31 090.0	22.2	- 4 139.7
1991	26 854.5	-0.4	38 184.1	22.8	- 11 329.6
1992	27 515.6	2.5	48 192.6	26.2	- 20 677.0
1993	30 032.9	9.1	48 923.6	1.5	- 18 890.7
1994	34 613.0	15.3	58 879.7	20.4	- 24 266.7
1995	48 439.0	39.9	54 834.5	-6.9	- 6 395.5

FUENTE: Banco de México. *Indicadores Económicos*. (Varios Años)

Nota: Las series tanto de exportaciones como de importaciones no incluyen maquiladoras.



## CUADRO 6

**MEXICO: INVERSION EXTRANJERA DIRECTA (1970-1995)**  
 (Millones de Dólares)

<b>AÑO</b>	<b>INVERSION EXTRANJERA DIRECTA</b>	<b>TASA DE CRECIMIENTO</b>
1970	184.6	—
1971	190.5	3.20
1972	189.8	-0.37
1973	286.9	51.16
1974	362.2	26.25
1975	204.1	-43.65
1976	211.8	3.77
1977	327.0	54.39
1978	385.1	17.77
1979	782.2	103.12
1980	2 155.0	175.50
1981	2 835.8	31.59
1982	1 657.5	-41.55
1983	460.5	-72.22
1984	391.1	-15.07
1985	490.5	25.42
1986	1 522.0	210.30
1987	3 247.6	113.38
1988	2 594.6	-20.11
1989	3 036.9	17.05
1990	2 633.2	-13.29
1991	4 761.5	80.83
1992	4 392.8	-7.74
1993	4 388.8	-0.09
1994	10 972.5	150.0
1995	6 964.3	-36.5

Fuente: Banco de México. Indicadores Económicos: Varios Años  
 En 1995 los datos incluye el periodo enero-septiembre.

**CUADRO 7**  
**México:**  
**Reparto Agrario**  
**(1916-1988)**

PERIODO	HAS.	PERIODO	HAS.
1916-1920*	76 624	1920-1924*	1 200 000
1924-1928*	3 000 000	1928-1934*	1 189 000
1934-1940**	17 906 430	1941-1946*	5 500 000
1946-1952*	3 000 000	1952-1958*	3 500 000
1958-1964*	16 000 000	1964-1970**	14 139 560
1970-1976**	13 328 852	1976-1982**	6 728 797
1982-1988**	8 088 104		

Fuentes: \*Gutelman, Michel. *Capitalismo y reforma agraria en México*. México, ERA, (col. Problemas de México), 1991, 11-124 pp. Las cifras que proporciona las consigna como aproximadas.

\*\*Mackinlay, Horacio. "La CNC y el 'Nuevo Movimiento Campesino' (1989-1994)", en De Grammont Hubert C. (coord.) *Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano*. México, Plaza y Valdés-UNAM/IIS, 1a. ed., 1996, pp. 171 y 195

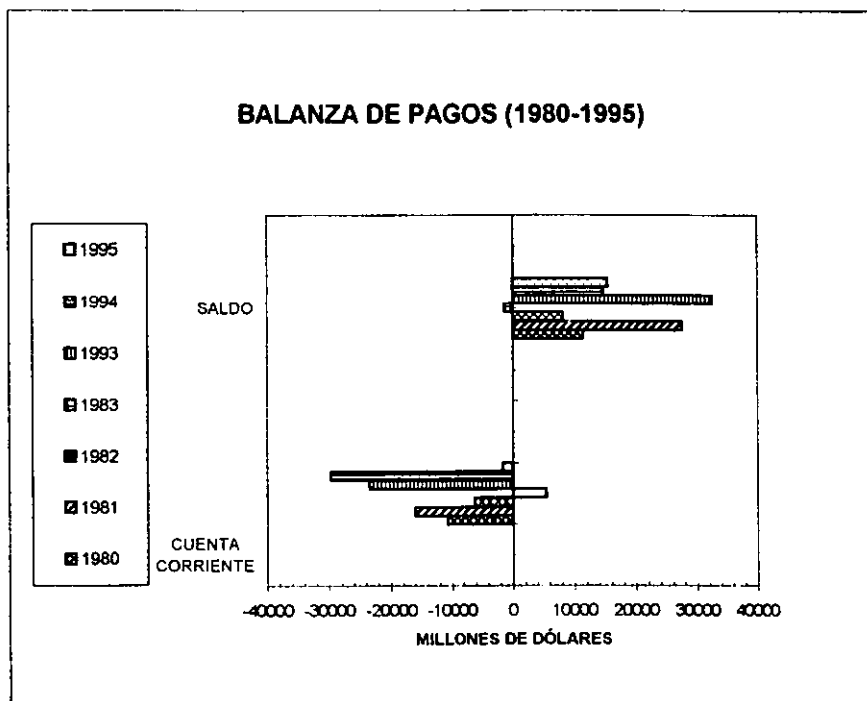
**CUADRO 8**  
**NUMERO DE EJIDOS Y EJIDATARIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA**  
**(1991)**

<b>ENTIDAD FEDERATIVA</b>	<b>No. DE EJIDOS</b>	<b>No. DE EJIDATARIOS</b>
AGUASCALIENTES	180	15 800
BAJA CALIFORNIA	224	16 218
BAJA CALIFORNIA SUR	100	6 076
CAMPECHE	401	39 676
COAHUILA	881	55 131
COLIMA	153	13 130
CHIAPAS	2072	248 097
CHIHUAHUA	953	105 839
DISTRITO FEDERAL	43	33 374
DURANGO	1083	138 252
GUANAJUATO	1480	98 245
GUERRERO	1223	198 201
HIDALGO	1157	160 037
JALISCO	1389	131 526
MEXICO	1238	287 330
MICHOACAN	1846	197 230
MORELOS	239	47 983
NAYARIT	401	63 045
NUEVO LEON	608	34 245
OAXACA	1646	424 260
PUEBLA	1146	175 941
QUERETARO	360	34 377
QUINTANA ROO	267	29 624
SAN LUIS POTOSI	1263	136 340
SINALOA	1263	137 056
SONORA	851	72 734
TABASCO	761	53 601
TAMAULIPAS	1370	75 252
TLAXCALA	240	39 771
VERACRUZ	3612	256 748
YUCATAN	726	113 582
ZACATECAS	775	100 227
<b>TOTAL</b>	<b>29 951</b>	<b>3 538 948</b>

FUENTES: INEGI. *Resumen Nacional. Resultados Definitivos del VII Censo Ejidal.* 1991, 14-15 pp.

INEGI. *Estados Unidos Mexicanos. Resultados Preliminares. VII Censo Agropecuario* 1991, p. 79

GRAFICO 2



FUENTE: Nacional Financiera. *La economía mexicana en cifras*. 1990, México, 11a. ed. p. 678  
 Grupo Financiero Banamex-Accival. *Examen de la Situación Económica de México*. Número 877, Volumen LXXIV, Diciembre de 1998, pp. 496-497

## BIBLIOGRAFIA

Ayala Espino, José Luis. *Límites del mercado, límites del Estado: Ensayos sobre economía política del Estado*. México, INAP, 1992, p.54

Calva, José Luis. *La reforma del régimen agrario* en López Díaz, Pedro (coord.) *México: reforma y Estado*. México, UNAM/IIIE-UAM/Xochimilco, 1a. ed., 1996, 279 pp.

Concheiro, B. Elvira. *El Gran Acuerdo*. Era/UNAM/IIIE, México, (col. Problemas de México), 1996, 207 pp.

De Grammont Hubert C. (coord.). *Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano*. México, Plaza y Valdés-UNAM/IIS, 1a. ed., 1996, 486 pp.

Del Valle; María del Carmen y Solleiro José Luis (coords.). *El cambio tecnológico en la agricultura y las agroindustrias en México*. México, Siglo Veintiuno-UNAM/IIIE, 1a. ed. 1996, 207pp.

García Zamora, Rodolfo. *Crisis y modernización del agro en México: 1940-1990*. México, Universidad Autónoma Chapingo, 1a. ed., 1993, 335 pp.

Gilly, Adolfo. Adolfo. *La Revolución Interrumpida*. Era, México, 2ª. Reimpr., 1998, (col. Problemas de México), 367 pp.

Gramsci, Antonio. *Escritos Políticos (1917-1933)*. México, Siglo XXI, 5a. ed. 1997, 386 pp.

Guillén Romo, Héctor. *La contrarrevolución neoliberal*. México, ERA, (col. Problemas de México), 1997, 257 pp.

Gutelman, Michel. *Capitalismo y reforma agraria en México*. México, ERA, (col. Problemas de México), 1991, 290 pp.

Hayek, Friedrich A. *Camino de servidumbre*. Madrid-España, Alianza editorial, 1995, 298 pp.

Hernández Arteaga, Laura. "El Estado mexicano en el contexto de la modernización", p.87 en Orozco, José Luis y Guerrero, Ana Luisa. *Pragmatismo y Globalismo*. México, Fontamara, 1997, 205 pp.

Hernández Arteaga, Laura y Yañez Maldonado, Matilde. *Formación Social Mexicana III. El México del Siglo XX. (De la crisis política de 1928 a la reforma del Estado)*. UNAM/FCPyS/SUA, 1995, 156 pp.

Paz, Octavio. *El Ogro Filantrópico*. México, Joaquín Mortiz, 1986, (Col. Confrontaciones: los críticos), 348 pp.

Peña Torres, Eulalia y Romero Polanco, Emilio (comp. y coord.). *La modernización del campo y la globalización económica*. México, UNAM/ Instituto

de Investigaciones Económicas, (col. La estructura económica y social de México), 1a. ed., 1995. 342 pp.

Popper, Karl R. *La sociedad abierta y sus enemigos*. Barcelona-España, Paidós, (Paidós Básica 1), 6a. reimpr., 1994, 693 pp.

Prud'Homme, J.F. (coord.). *El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano*. México, Plaza y Valdés/ILET, 1995, 219 pp.

Rebolledo, Juan. *La Reforma del Estado en México*. México, FCE, (col. Una Visión de la Modernización de México), 1a. ed., 1993, 272 pp.

Rogozinski, Jacques. *La privatización de empresas paraestatales*. México, FCE, (col. Una Visión de la Modernización de México), 1ª. ed. 1993, 206 pp.

Rifkin, Jeremy. *El fin del trabajo*. México, 1996, Paidós, 399 pp.

Rubio, Luis. *¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?* México, FCE, (col. Popular No. 476), 1994, 335 pp.

Stanley R. Ross (Comp.) *¿Ha muerto la revolución mexicana? Causas, desarrollo, crisis, balance y epílogo*. SEP, México, 1972, 1ª. ed. en español, (col. Sepsetentas) 2 Vol. 394 pp.

Tellez Kuenzler, Luis. *La modernización del sector agropecuario y forestal*. México, FCE, (col. Una visión de la modernización de México), 1a. ed., 1994, 307 pp.

------(coord.) *Nueva Legislación de tierras, bosques y aguas*. México, FCE, 1a. ed., 1993, 232 pp.

Vélez, Felix y Rubio, Gloria M. "El impacto del Tratado de Libre Comercio en el campo mexicano" en *Lo negociado del TLC*. México, ITAM-Mc Graw Hill-Interamericana, 1994, pp. 67-93

## Hemerografía

### DIARIOS

Abascal y Macías, Rafael. "Distribución del poder en México". *El Financiero*. Martes 13 de Octubre de 1998, p.66

"Acciones y Resultados". *El Financiero*. Viernes 28 de Marzo de 1997, p.33

"Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural" *El Financiero*. Miércoles 26 de Noviembre de 1997, p.59

Colin, Marvella. "Los productos hortifrutícolas representan 48% de los ingresos del sector agrícola". *El Financiero*. Miércoles 13 de mayo de 1998, p.23A



Colmenares Páramo, David. "Futuro del Federalismo Fiscal". *El Financiero*.

Viernes 6 de Noviembre de 1998, p.39

"Concluye 60% de la certificación ejidal". *El Financiero*, Jueves 18 de junio de

1998, p.15

Contreras, Oved. "Espera la SRA peticiones agrarias del EZLN en Chiapas". *El*

*Financiero*. Martes 12 de Mayo de 1998, p. 69

"Cronología de diálogos rotos". *El Financiero*. Sábado 21 de noviembre de 1998.

p. 21

Enciso Angélica. "Se incrementa en los Tuxtías la venta y renta de tierras. La llegada de grandes empresas a la zona aceleró el proceso: investigadores". *La*

*Jornada*. Jueves 5 de Marzo de 1998, p. 43

"En riesgo, la expulsión de productores. Fracaso de Procampo y Alianza para el Campo". *El Financiero*. Miércoles 23 de Julio de 1997, p.26

Félix, Edgar. "Autonomía indígena de los mayos, en una encrucijada". *El*

*Financiero*. Sábado 25 de abril de 1998, pp. 34 y 35

-----"Los guarijios no olvidan que sólo con metralla les hacen caso". *El Financiero*. Viernes 24 de abril de 1998, p. 38

Flores, Carmen. "Fresas Mexicanas Causan Hepatitis en EU". *El Sol de Toluca*. Jueves 3 de abril de 1977, p. 1

García Martha. "Indemnización por tierras expropiadas: FIFONAFE. Los gobiernos federal y estatales adeudan \$110 millones a ejidos." *La Jornada*. Viernes 7 de Agosto de 1998. p.54

González Amador, Roberto. "Aumento la deuda del FOBAPROA en 124 mil 400 millones de pesos". *La Jornada*. Viernes 27 de Noviembre de 1998, p.7

Gómez Maza Francisco. "La tierra ya no es motivo de discordia. Ahora sí concluyó el rezago agrario: Ernesto Zedillo." *El Financiero*. Economía. Miércoles 7 de Enero de 1998, p. 14

"Informe 1998: Crisis alimentaria en 40 países en desarrollo: FAO" *La Jornada*. Viernes 27 de Noviembre de 1998, p. 24

"La tierra dejó de ser motivo de violencia en el estado de Chiapas". *El Financiero*. Martes 3 de Marzo de 1998, p.17

"Nacen sin cerebro niños de Honduras por insecticidas". *El Financiero*. Viernes 6 de Febrero de 1998, p. 13

Pazos, Luis. "Campo, ¿fallaron las reformas?" *El Financiero*. Lunes 15 de Septiembre de 1997, p.40

"Reducir apoyo oficial al agro: OCDE". *El Financiero*. Economía. Viernes 6 de Marzo de 1998, p.19.

Rico, Salvador. "Las ciudades le comerán 90 mil hectáreas al campo". *El Financiero*. Jueves 27 de febrero de 1997, p.39

Rudiño, Lourdes Edith. "Amplio margen de subsidio para el campo, dice la FAO". *El Financiero*. Viernes 19 de Septiembre de 1997, p.27

-----"Asciende a 190 mil millones la protección al agro en la OCDE". *El Financiero*. Martes 2 de Diciembre de 1997, p.14

-----"Aumentan las normas ecológicas en los programas del campo". *El Financiero*. Martes 18 de marzo de 1997, p.22

-----"El campo, el sector con más problemas económicos". *El Financiero*. Lunes 31 de Agosto de 1998, p.18

-----"El rezago agrario asciende a 8 mil expedientes y 6 millones de hectáreas." *El Financiero*. Jueves 20 de febrero de 1997, p.18

-----"En extrema pobreza, 63% de las familias rurales". *El Financiero*. Domingo 23 de Febrero de 1997, p.44

-----"La certificación ejidal acelera la venta de tierras." *El Financiero*. Jueves 5 de Marzo de 1998, p.17

-----"La pobreza obliga a jornaleros a migrar con todo y familia: Sedesol". *El Financiero*. Viernes 22 de Mayo de 1998, p. 10

-----"Enajenación de ejidos, una bomba de tiempo." *El Financiero*. Miércoles 11 de Marzo de 1998, p.11

-----"Propiedad social, 60% de las tierras de Chiapas; no es motivo de violencia, asegura la SRA". *El Financiero*. Lunes 16 de Marzo de 1998, p.20

----- "Proponen diputados revisar fondos de política agraria". *El Financiero*. Miércoles 8 de Octubre de 1997, p.30

-----"Propone el PAN un fideicomiso para comprar la cartera vencida del agro". *El Financiero*. Martes 13 de Enero de 1998, p. 12

-----"Quita el sueño a SAGAR la baja en precios internacionales de granos. Situación complicada por el mercado mundial: Romárico Arroyo. *El Financiero*. Lunes 20 de abril de 1998, p.22

-----"Tres lustros de rezago agropecuario. 40 millones de habitantes con insuficiencia nutricional". *El Financiero*. Sábado 1o. de Marzo de 1997, p.6

Saldaña, Ivette. "Un hecho la justicia para los campesinos: Zedillo. Concluye el rezago agrario pero se mantiene la SRA". *El Financiero*. Economía. Viernes 22 de Agosto de 1997, p.18

"Suficientes recursos para los programas agrícolas: SAGAR". *El Financiero*. Martes 18 de Febrero de 1997, p.28

Suverza, Alejandro. "Conflictos agrarios, bomba de tiempo sin desactivar". *El Financiero*. Martes 28 de abril de 1998, p.50

"Viaje al corazón de la represión". *El Financiero*. Lunes 11 de Enero de 1999, p.60

Villegas, Claudia. "Activos y pasivos: Evalúan a México ante la OCDE". *El Financiero*. Jueves 12 de noviembre de 1998, p. 34

Witvrun, Alberto. "Rezago de conflictos agrarios amenazan a la Huasteca de Hidalgo". *El Financiero*. Miércoles 4 de Marzo de 1998, p.48

REVISTAS

BANAMEX-ACCIVAL. División de Estudios Económicos y Sociales. "Estructura productiva". *Examen de la situación económica de México*. Rev. Mensual, Marzo de 1995, México, Vol. LXXI, No. 832, pp. 70-80

-----"Indicadores Económicos" *Examen de la Situación Económica de México*. Rev. Mensual, Diciembre de 1998, México, Vol. LXXIV, No. 877, Diciembre de 1998, pp. 496-497

De Grammont H.C. "La modificación del artículo 27 y el fin del agrarismo mexicano". *Trabajo No. 9*. México, UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales, 1993.

Donald J. Johnston. "Reforming Regulation". *The OECD Observer*. June/July 1997. p.4.

Eirikur Einarsson and Wayne Jones. "Regulatory Reform in Agro-food Sector". *The OECD Observer*. June/July 1997, pp. 23-27

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Dirección General de Cartografía Catastral. "El Campo...a la medida: PRONADELTE" en *Gaceta Informativa No.3*. Volumen 4, Julio-Septiembre 1992, pp. 7-9

---"Medición y cartografía de los ejidos mexicanos"  
en *Notas*. Revista de Información y Análisis. Enero de 1998, pp. 65-67.

Legg Wilfrid and Potier Michel. "Reconciling Agriculture and the Environment".  
*The OECD Observer*. February/March 1998. Paris, France, 32-36 pp.

Loya, Sergio y Ravelo, Ricardo. "2,000 hombres forman la guerrilla agraria que opera ya en la zona de las Huastecas". *Proceso* No. 921. 27 de Junio de 1994, 22-26 pp.

Nacional Financiera. "México envía Memorandum de Políticas Económicas al FMI". *El Mercado de Valores*. No. 2 Febrero de 1996. Año LVI. 6-9 pp.

Procuraduría Agraria. "¿Qué es y cómo funciona el PROCEDE? Testimonios".  
*Crónicas del PROCEDE* No. 8. México, 1993, 72 pp.

Saldaña Valero, Marco Vinicio. "El Tiempo ha Retroalimentado al Tiempo: Encuesta Ejidal 1994". *Vertices* No.8. Revista Semestral, julio-diciembre, 1995, pp. 22-27.

Scott H. Jacobs. "Regulatory Reform: Time for Action". *The OECD Observer*. June/July, 1997, pp. 5-9.

## Legislación y Documentos

*Ley General de Crédito Rural*. Chávez. Padrón, Martha [comentarista]. México, Porrúa, 6a. ed., 1990, 397 pp.

*Ley de Fomento Agropecuario*. Faya Viesca, Francisco y Camino Martínez, Ángel [comentaristas]. México, Porrúa, 347 pp.

*Ley Federal de la Reforma Agraria*. México, Harla, 1990, 214 pp.

Carlos Salinas de Gortari. "Programa de apoyos al campo". México, *Presidencia de la República*, febrero de 1993.

Banco de México. *Indicadores Económicos del Banco de México*, varios años.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. *La apertura económica y el desarrollo agrícola en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, ONU, (Cuadernos de la CEPAL # 81), 1997, 122 pp.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Comunidades Agrarias y Colonias Agrícolas y Ganaderas en México. Notas para su Estudio*. Aguascalientes, 1997, 21 pp.



-----*Conteo de Población y Vivienda 1995. Estados Unidos Mexicanos. Resultados Preliminares.* Aguascalientes, 1996, 137 pp.

-----*Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 1992. Estado de México. Panorama Sociodemográfico.* Aguascalientes, 1996, 88 pp.

-----*Encuesta Nacional Agropecuaria 1997. Resultados Preliminares.* México, 1998, 6 pp.

-----*La Nueva Legislación Agraria y el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos.* Documento de Inducción. Aguascalientes, 1993, 112 pp.

-----*La participación del INEGI en el PROCEDE.* Aguascalientes, 1993, 25 pp.

-----*Manual de Conceptos Básicos.* Aguascalientes, 1994, 196 pp.

-----*PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos).* Documento Guía. Aguascalientes, 1a. ed., 1993, 20 pp.

-----*Resumen Nacional. Resultados Definitivos VII Censo Ejidal.* 1993, 57 pp.

-----*Estados Unidos Mexicanos. Resultados Preliminares. VII*

Censo Agropecuario 1991, 111 p.p.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática-Colegio de Postgraduados. *Las Comunidades Agrarias. VII Censo Agropecuario, 1991.* Aguascalientes, 1994, 56 pp.

----- *El Recurso Tierra en las Unidades de Producción Rurales. VII Censo Agropecuario, 1991.* Aguascalientes, 1994, 56 p.p.

Nacional Financiera. *La economía mexicana en cifras.* México, NAFIN, 1990, 721 pp.

Nacional Financiera: *Il Messico paese di cambi trascendentali*, Folleto promocional, s/p.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Examen de las políticas agrícolas de México. Políticas nacionales y comercio agrícola.* México, OCDE, 1997, 234 pp.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. FAO. *Sistemas nacionales de información estadística agropecuaria.* Documento traducido por la oficina de enlace del INEGI en la Cd. de México. Sin ninguna otra referencia.

*Nueva Legislación: Artículo 27 Constitucional, Ley Agraria, Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares.* México, Procuraduría Agraria. 2a. ed., 1993, 144 pp.

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. *Glosario de Términos.* Documento Interno. México, 1997.

----- Centro de Estadísticas Agropecuarias.  
*Alianza para el campo: Programas y proyectos en apoyo al campo 1996.* México, 1997, 174 pp.

----- Sistema Nacional de Información Agropecuaria.  
*Datos Básicos. Avance al tercer trimestre de 1997,* 136 pp.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* México, Secretaría de Gobernación-Comisión Federal Electoral. 1985, 159 pp.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* México. Anaya Editores, 1997, 208 pp.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.* México, 1995, 177 pp.

Secretaría de Programación y Presupuesto. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.* México, 1983, pp. 278-289

----- *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. México, 1989,  
pp. 4-107

Secretaría de Programación y Presupuesto-Instituto Nacional de Estadística,  
Geografía e Informática. *El ABC de las Cuentas Nacionales*. México, 3a.  
reimp., 1985, 35 pp.