

*Estudios Agrarios*



# ESTUDIOS AGRARIOS

---

**DIRECTORIO**

**Procurador Agrario**

Dionisio E. Pérez Jácome

**Subprocurador General**      **Secretario General**  
Francisco Ramos Bejarano      Fabio Tulio Zilli Viveros

**Coordinador General de Programas Prioritarios**      **Director General de la Unidad Coordinadora de Delegaciones**  
Álvaro Urreta Fernández      Luis Hernández Palacios

**Coordinador de Asesores**      **Contralor Interno**  
José Luis Ramos y Fusther      José Ángel Lozano

**Director General del Procede**      **Director General de Quejas y Verificación**  
Celso Bailón Díaz      Armando Herrera Cuervo

**Dirección General de Estudios Agrarios**      **Director General de Programación y Organización**  
Bárbara Délano Azócar      Héctor Luna de la Vega

**Director General de Asuntos Jurídicos**      **Director General de Administración**  
Juan Manuel Madrigal Ibarra      Santiago Mota Bolfeta

**Director General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales**      **Director General de Organización y Apoyo Social Agrario**  
Sergio Sánchez Padilla      Federico Seyde Meléndez

CONSEJO EDITORIAL: Dionisio E. Pérez Jácome, Presidente; Francisco Ramos Bejarano, Vicepresidente; Fabio Tulio Zilli Viveros, Vocal; Álvaro Urreta Fernández, Vocal; Luis Hernández Palacios, Vocal; José Luis Ramos y Fusther, Vocal; Bárbara Délano Azócar, Secretaria Técnica.

**Dirección y Edición**

Dirección General de Estudios Agrarios

**PORTADA**

Jacobo Margolis, *Nopalera*

*Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria* es una publicación que esta institución edita en forma trimestral. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo Núm. 003330/95 Certificado de Licitud de Título Núm. 9107. Certificado de Licitud de Contenido Núm. 6427. Distribuida por la Procuraduría Agraria. Editor responsable: Fabio Tulio Zilli Viveros.

*Las opiniones vertidas en los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente el criterio editorial de la revista. Ésta se reserva el derecho de modificar los títulos. Los artículos sin firma corresponden al equipo de redacción de la Dirección General de Estudios Agrarios de la Procuraduría Agraria. Toda reproducción total o parcial deberá mencionar la fuente. Precio de venta al público: \$30*

La correspondencia debe dirigirse a:

Dirección General de Estudios Agrarios  
Revista Estudios Agrarios  
Procuraduría Agraria  
Motolinía 11, Col. Centro, C.P. 06000, México D.F.  
Teléfono 237 90 36  
Fax 521 8034

DR © 1996. Procuraduría Agraria

Motolinía 11, Col. Centro, C.P. 06000, México D.F.

Esta edición consta de 2000 ejemplares y se terminó de imprimir en el mes de junio de 1996 en Talleres Gráficos de México, Canal del Norte 80, Col. Felipe Pescador, México D.F.

---

# Índice

---

## **Editorial**

9

## **Análisis**

El agro en los noventa: consideraciones para su desarrollo

*Marcel Morales*

13

El papel de la agricultura en el desarrollo de México

*Luis Gómez-Oliver*

33

Perspectivas del movimiento campesino

*Luis Meneses Murillo*

85

Mujer rural en México

*Núria Costa*

93

## **Foros**

Coloquio Internacional de Derecho Agrario

107

Primer encuentro amuzgo sobre derechos y participación indígena

117

Desarrollo y promoción del campo

*Edith Ávila Romo*

120

El desarrollo rural de México en el siglo XXI

126

**Acciones de la Procuraduría Agraria**

San Ignacio de Arareco: una experiencia  
del *Procede* en la Sierra Tarahumara

131

Regularización de la tenencia de la tierra comunal:  
experiencias en un proceso de búsqueda

*Consuelo Juárez Trejo*

138

Conmemoración del natalicio de Benito Juárez

*Dionisio E. Pérez Jácome*

150

**Experiencias**

Los Acuerdos Agrarios en Chiapas

*José Becerra O'Leary*

*Rogelio Castañares Ferrer*

*Luis Enrique Pérez Mota*

155

Organización campesina y gobierno  
municipal en México: retos y posibilidades

*Juan José Rojas Herrera*

169

## **Política Sectorial**

La Procuraduría Agraria gana confianza entre los campesinos

180

Alianza para el Campo en marcha

195

## **Bibliografías**

203

### *Aclaración*

*En el número 1 de **Estudios Agrarios** se publicó un artículo titulado "La mujer rural al margen de los sistemas de crédito", cuya autoría se le atribuye por error a Isabel Cruz, debiendo ser acreditada a María de Lourdes García Acevedo.*

*La Redacción*





---

## Editorial

---

**E**n el umbral del fin de siglo, y como paradoja del vertiginoso proceso globalizador, se hace necesario volver una vez más la vista a nuestra tierra y reconocer el papel trascendente del agro en el desarrollo de México. Modernización e integración, reactivación o crecimiento significan, también, hablar del desarrollo social de la población que vive en el campo; significan poner en un primer plano la equidad y la justicia en el sector rural.

Es consenso que los cambios que hoy se impulsan para el sector agrario de nuestro país deben tener como beneficiarios directos a quienes, con su trabajo y conocimiento, son sus protagonistas e inspiradores

Ante esta perspectiva, con la intención de aportar al debate sobre la compleja problemática agraria finisecular, *Estudios Agrarios* reúne ensayos analíticos que se suman a la búsqueda de opciones para abordar estos cambios teniendo como principal objetivo el superar la postergación de la sociedad rural.

Reconstruir el panorama actual de la situación económica y social del agro mexicano, aprovechando la existencia de condiciones maduras para impulsar una transformación basada en el desarrollo interno y en un nuevo pacto social que conjunte todas las voces del campo, es la tarea que propone Marcel Morales en su artículo.

Luis Gómez-Oliver resalta como condición indispensable para el sano desarrollo económico del país la revalorización del campo y el rescate de un enorme potencial humano, natural, cultural y social mediante la incorporación de la población rural a los procesos políticos y sociales.

Desde este punto de vista, resalta Luis Meneses, para construir un nuevo modelo de desarrollo rural incluyente, sustentable y regional es necesario impulsar la participación del campesinado nacional.

Las mujeres, en tanto, son un sujeto en la red social campesina cuya importancia se nos revela cada día mayor. Desde distintos puntos de vista, cotidianamente se están realizando investigaciones, discusiones y foros sobre este tema. En este número presentamos un artículo de Nùria Costa quien sugiere, en el marco de una revisión panorámica de las condiciones de vida de las mujeres rurales mexicanas, la necesidad de estimular el potencial productivo y la participación social y política de este importante segmento social.

La sección **Foros** reseña distintos eventos realizados recientemente y que dan cuenta del nivel de la discusión y de la temática que se está abordando a nivel nacional e internacional en las cuestiones agrarias. Destacamos el Coloquio Internacional de Derecho Agrario; en él se analizaron las múltiples transformaciones que se están produciendo en el mundo sobre este tema. Reproducimos la interesante ponencia que Luis Hernández Palacios presentó en el evento.

Bienestar y patrimonio indígena, desarrollo y promoción del campo, así como la discusión convocada por la Cámara de Diputados sobre desarrollo rural, son otros temas que se incluyen en estas reseñas.

En **Acciones de la Procuraduría** describimos el caso de San Ignacio de Arareco en la Sierra Tarahumara: las dificultades que se tuvieron que sortear para materializar programas como el *Procede* en regiones con población indígena y con problemas añejos en la tenencia de la tierra. Asimismo, Consuelo Juárez comenta las experiencias que como institución de servicio social ha desarrollado recientemente la Procuraduría Agraria en pro de la regularización de comunidades. Esta sección termina con la presentación de un extracto de las palabras del Procurador Agrario, Dionisio E. Pérez Jácome, quien habló en la conmemoración del CXC natalicio de Benito Juárez, en representación del Presidente de la República. El pensamiento juarista se dio cita, una vez más, en Guelatao, Oaxaca.

Chiapas sigue siendo noticia de primer orden y tema de interés nacional. Entregamos en la sección *Experiencias* un valioso artículo escrito por tres de los funcionarios del sector agrario que más cercanía han tenido con los recientes problemas en el estado: José Becerra, Rogelio Castañares y Luis Enrique Pérez Mota, quienes presentan un recuento crítico de las múltiples facetas que ha implicado la solución de los conflictos que emergieron en el campo chiapaneco durante 1994 y que pone de relieve la trascendencia de los Acuerdos Agrarios logrados en la Mesa Interinstitucional.

El Informe del Procurador Agrario y la respuesta del Presidente de la República en el acto efectuado en Los Pinos el 12 de abril del presente abren la sección de *Política Sectorial* que cierra con los comentarios sobre la puesta en marcha de la Alianza para el Campo en Yucatán, Chihuahua, Estado de México, Nayarit, Sinaloa y Morelos. ❖







## ***El agro en los noventa: consideraciones para su desarrollo***

*En los últimos años el campo ha sufrido profundas modificaciones jurídicas, económicas y sociales. Este ensayo ofrece un panorama de estos cambios y propone algunas medidas para iniciar una transformación productiva del agro mexicano.*

Marcel Morales Ibarra

**L**os años noventa representan un parteaguas en el país. Después del acelerado proceso de transformación que se vivió en un corto periodo que cambió sustancialmente el perfil económico, político y social, experimentamos la primera crisis de la globalización en el mundo, generada por las nuevas estructuras financieras y productivas internacionales y por los errores y excesos gubernamentales. La crisis económica que enfrentamos en diciembre de 1994 y que se prolongó a lo largo de 1995, nos sorprendió a la mitad del camino en nuestra reestructuración como Nación.

---

Marcel Morales Ibarra, agrónomo y sociólogo, es editorialista de la sección financiera del periódico *Excélsior* y director de la revista *Enlace: Abasto y Alimentación*.

Sin duda, este proceso de transformación y crisis se ha vivido de diferentes maneras y con distintos impactos en los diversos sectores, pero es el agrario uno de los más vulnerables y sensibles.

La década de los noventa representa para el agro un enfrentamiento de nuevas condiciones en el marco de la política neoliberal, que lo llevó a una radical reforma agraria, a un rápido desmantelamiento del proteccionismo y a una contracción de los instrumentos de fomento productivo, así como de los apoyos y subsidios tradicionales al sector, pero sobre todo, a una ausencia de políticas de fomento productivo.

No obstante, hasta 1994 estas nuevas condiciones no se tradujeron en un desplome; se registró, sin embargo, un moderado incremento en la producción que si bien no fue de la misma magnitud que el registrado en el índice poblacional, nos habla de una cierta capacidad de resistencia a los embates del neoliberalismo.

Lo anterior nos refiere que en la estructura y funcionamiento del sector agropecuario del país están jugando nuevas fuerzas e inercias que no son las tradicionales y que, frente al desajuste vivido, evitaron una situación caótica en la producción. Pero, también es cierto, el neoliberalismo llegó cuando los instrumentos tradicionales de fomento ya tenían tiempo de haberse agotado, por lo que su drástica contracción no se reflejó con la misma magnitud en el sector productivo.

Desafortunadamente, la crisis de 1995 viene a romper toda perspectiva o tendencia, y nos enfrenta a la urgente necesidad de reestructurar el sector agropecuario. Ello significa redefinir acciones y políticas que profundicen y corrijan las emprendidas, bajo la nueva realidad que se enfrenta.

A continuación planteo algunos elementos a considerar en la conformación de un programa para el desarrollo rural.

### *Definición y dimensión de productores agropecuarios*

Una característica del sector rural de México es que los conceptos que se refieren a él no evolucionan; se mantienen inalterables a lo largo de las décadas, aun cuando la realidad evidencia profundas transformaciones. Un caso particular de ello es el que se refiere a los productores agropecuarios. Así, se mantiene el concepto de "campesino" como sinónimo de productor; sin embargo, no se especifica a qué tipo de productores se está haciendo referencia, pero, por uso y costumbre, el referente es el pequeño productor pobre que utiliza tecnología tradicional. No obstante, esto no es del todo claro ya que en el país es común el concepto de "campesino sin tierra", lo que implica que también se es campesino cuando no se es productor.

Aún más, durante muchos años existieron, incluso con reconocimiento jurídico, los llamados "campesinos con derechos a salvo", lo que significaba que en algún momento podrían ser beneficiados con el reparto agrario.

Por otro lado, se considera productor a todo aquel que produce, aun marginalmente, siendo su principal fuente de empleo e ingresos las actividades externas a su condición de productor, incluso, en su mayoría, externas al mismo sector.

En la década de los setenta se desató la polémica respecto de la perspectiva de los campesinos en el capitalismo, polarizándose entre los *campesinistas*, quienes sostenían que los campesinos eran producto del capitalismo y, por lo tanto, permanecerían en su proceso de desarrollo; por otro lado, los *proletaristas* o *descampesinistas* sostenían que los campesinos eran resabios de modos de producción anteriores y su perspectiva era la desaparición y la proletarianización. Muchos participaron en esta polémica, que se abandonó sin agotarse. Los Bartra, Esteva, Feder fueron algunos de sus protagonistas. Una posición interesante sobre el tema fue la de Sergio de la Peña: sostenía que para la segunda mitad de este siglo el campesino como sujeto ya se había transformado a productor por cuenta propia o empresario, o bien se había ya proletarianizado.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Sergio de la Peña, *Capitalismo en cuatro comunidades rurales*, Siglo XXI-UNAM, México, 1981.

Otro aspecto importante es la indefinición entre los productores comerciales, que producen fundamentalmente para el mercado, y los productores de autoconsumo, que producen principalmente para la unidad doméstica. En tanto productores, ambos presentan diferencias más que cuantitativas, de carácter cualitativo. Un mayor grado de complejidad, pero que ayudaría a la objetividad, sería abordar la diferenciación de los productores por sus condiciones de producción y reproducción. Un trabajo que intentó hacer una diferenciación de productores agropecuarios se realizó a principios de los años ochenta por Alejandro Shejtman. No obstante, el análisis se quedó en lo cuantitativo.<sup>2</sup>

En síntesis, el concepto de productor agropecuario es amorfo, sin definición; sólo confunde cuando se pretende una interpretación de la realidad del agro, sobre todo cuando se conforman acciones y políticas orientadas al sector.

Cualquier programa de desarrollo diseñado para el campo deberá partir de una redefinición del concepto "productor," y de aquí conformar una tipología partiendo del conocimiento de sus condiciones, tanto de producción como de reproducción. No se puede seguir con políticas de fomento productivo generalizadas, sin considerar condiciones y necesidades diferenciadas. Por ejemplo, para la definición de una política de precios, cuando ésta existía, se consideraban aquellos productores cuya producción era fundamentalmente para el autoconsumo, sin que pasara por el mercado.

Información de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (Sagar) nos dice que en el país existen más de dos millones seiscientos mil productores de maíz. Y atendiendo a su estructura de producción y reproducción podemos definirlos en una tipología de productores, donde ubicaríamos cuatro grandes grupos cuya definición tiene fines prácticos en la estrategia para el desarrollo rural:

1. El grupo más numeroso —representa 70% del total— es el de los productores marginales. Mantiene una estructura familiar en su producción, cuya superficie media por predio es inferior a dos hectáreas, y comprende poco más de 30% de la superficie cosechada de maíz y una cuarta parte de la producción nacional; sin embargo, 70% de esta producción se destina al autoconsumo y representa sólo 10% del volumen total del maíz que se comercializa en el país.

---

<sup>2</sup> CEPAL, *Economía campesina y economía empresarial. Tipología de productores del agro mexicano*, Siglo XXI, México, 1982.



2. Un segundo estrato de productores lo podemos definir como el de transición entre una estructura familiar de producción y una empresarial. El mercado determina el funcionamiento del predio y hay un avance tecnológico importante. Este grupo está representado por 22% de los productores de maíz y más de 60% de su producción se destina a la venta. Estos productores cuentan con predios de una superficie que va de dos a cinco hectáreas, y son los responsables de 31% del volumen total de maíz que es comercializado.
3. Un tercer grupo está representado por un número bastante más reducido de productores, cuya estructura y funcionamiento lo define como pequeños empresarios; la superficie media por predio que utilizan va de cinco a 20 hectáreas, representan apenas 1.4% de los productores y cosechan cerca de 30% de la superficie. Marginalmente destinan parte de su producción para el autoconsumo; el 80 o 90% de la producción restante la comercializan en el mercado. Este pequeño grupo de productores es el responsable de 30% del volumen total de maíz que se comercializa a nivel nacional.
4. Por último, tenemos a un pequeño grupo de productores que por su estructura y funcionamiento puede definirse como medianas y grandes empresas, que representan 0.34% del total de productores de maíz —no son más de nueve mil—, cuentan con una estructura propiamente empresarial en su producción y son responsables de 14% del volumen total de maíz que se comercializa.

Obviamente, cada uno de estos grupos de productores tienen demandas y necesidades específicas, así como diferentes capacidades de respuesta a estímulos productivos. (Ver cuadros 1 y 2.)

### ***Políticas productivas y sociales***

La definición del concepto y magnitud de los productores agropecuarios es la base para, a su vez, definir políticas.

Las políticas dirigidas al agro tienen que diferenciarse entre las productivas y las sociales, ya que ambas precisan de instrumentos y apoyos específicos que no necesariamente son compatibles.

Tradicionalmente en el país, las políticas productivas han tenido una fuerte identificación con las sociales, se confunden objetivos y metas, pero sobre todo, se evita un eficiente control de las acciones que de aquí se desprenden, al propiciar y solapar ineficiencias y corrupciones. Una resultante de esta confusión es que el objetivo social se distrae por el objetivo productivo, y éste por aquél, evadiéndose los problemas de fondo en ambos.

Cuadro 1

Destino de la producción de maíz por estrato de productores								
Estrato (hectáreas)	Número de productores (miles)	%	Producción (miles de toneladas)	%	Producción destinada al autoconsumo	%	Producción destinada a la venta	%
0-1	1 193	45.5	1 130	10.3	926.6	82.0	203.4	18.0
1-2	644	24.6	1 541	14.1	970.8	63.0	570.2	37.0
2-5	587	22.4	3 536	32.4	1 343.7	38.0	2 192.3	62.0
5-10	159	6.1	2 465	22.6	419.1	17.0	2 046.0	83.0
10-20	30	1.1	1 243	11.4	136.7	11.0	1 106.3	89.0
más de 20	9	0.3	1 011	9.3	50.6	5.0	960.5	95.0
<b>Total</b>	<b>2 622</b>	<b>100.0</b>	<b>10 926</b>	<b>100.0</b>	<b>3 847.4</b>	<b>35.2</b>	<b>7 078.6</b>	<b>64.8</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la *Encuesta nacional de costos, coeficientes técnicos y rendimientos de la producción agrícola*, SARH, 1990.

Las recientes experiencias de los programas de solidaridad que se emprendieron son bastante ilustrativas de esta confusión y desvío de atención, recursos y esfuerzos.<sup>3</sup>

El llamado Crédito a la Palabra, las Empresas en Solidaridad, y particularmente el Procampo, son claros en la dicotomía de los programas que pretenden ser un apoyo al ingreso de los productores y, al mismo tiempo, ser un programa de impulso productivo.

Simplemente, no se le puede cargar al sector una responsabilidad que es de toda la sociedad. El problema de la pobreza en el campo no tiene por qué ser atendido por el campo, al contrario. Esto sucede en cualquier lugar del mundo; la pobreza sólo se resuelve en la medida en que los otros sectores de la sociedad tienen capacidad de respuesta para absorber la mano de obra rural. Por otro lado, el agro sólo tiene expectativas reales de desarrollo en la medida en que cuenta con la capacidad tecnológica, que incrementa productividad y desplaza mano de obra.

<sup>3</sup> Para una información amplia de estos programas ver: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*, FCE, Colección "Una visión de la modernización de México", México, 1994.

Cuadro 2

Superficie cosechada y producción de maíz por estrato de productores						
Estrato (hectáreas)	Número de productores (miles)	%	Superficie cosechada (miles de ha)	%	Producción destinada a la venta	%
0-1	1 193	45.5	759	13.1	203.4	2.9
1-2	644	24.6	1 150	19.9	570.2	8.1
2-5	587	22.4	1 974	34.2	2 192.3	31.0
5-10	159	6.1	1 052	18.2	2 046.0	28.9
10-20	30	1.1	524	9.1	1 106.3	15.6
más de 20	9	0.3	315	5.5	960.5	13.6
<b>Total</b>	<b>2 622</b>	<b>100.0</b>	<b>5 774</b>	<b>100.0</b>	<b>7 078.6</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la *Encuesta nacional de costos, coeficientes técnicos y rendimientos de la producción agrícola*, SARH, 1990.

### ***Instrumentos de fomento productivo***

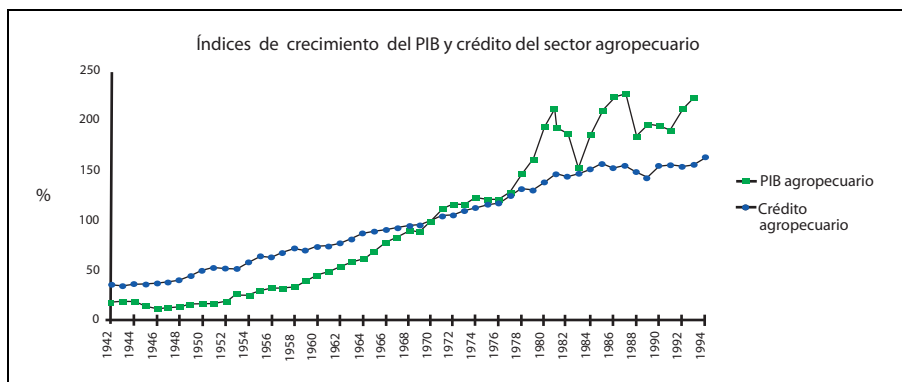
El despegue del sector agropecuario a partir de los años cuarenta en buena medida fue el producto de los instrumentos de fomento productivo que impulsó el Estado, como es el caso de la inversión pública y el crédito que, con mucho, desempeñaron el papel más importante respecto al conjunto de los instrumentos para el desarrollo. En menor medida, pero fundamentalmente por falta de mayores apoyos y no porque su función sea menos relevante, la investigación y la extensión agropecuarias fueron los otros instrumentos de fomento que por décadas nos permitieron alcanzar crecimientos productivos superiores a los de la población, además de exportar volúmenes importantes de productos agropecuarios.

Desafortunadamente, el conjunto de instrumentos de fomento productivo no fue lo suficientemente integrado, se aplicó de manera aislada y se frenó su potencial; por otro lado, estos instrumentos fueron concebidos estáticamente, cuando la realidad en la que actuaban era bastante dinámica.

El resultado fue que en buena medida estos instrumentos se fueron distorsionando, respondiendo más a una dinámica de intereses creados que a los exigidos por los productores; la capacidad de respuesta productiva se deterioró.

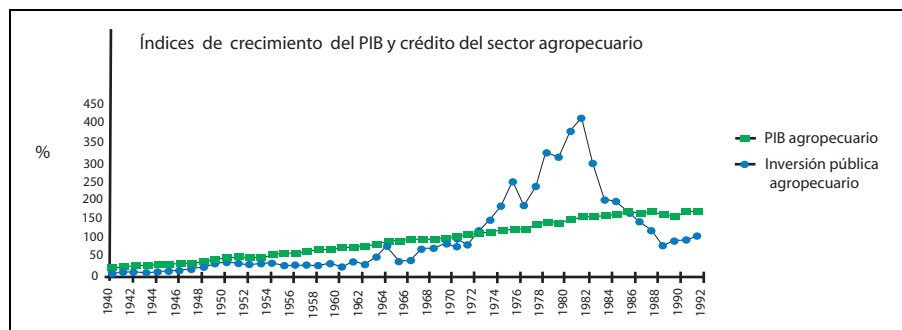
Los incrementos en los montos de los recursos fueron cada vez mayores para poder obtener la misma respuesta en la producción. El problema no era que los instrumentos en sí mismos hubieran perdido eficiencia o quedado obsoletos; más bien, el problema radicó en que no se transformaron de acuerdo con las nuevas condiciones que demandaban una mayor focalización y precisión en la realidad. Las acciones de amplio espectro ya no fueron suficientes. (Ver gráficas 1 y 2.)

Gráfica 1



Fuente: *La Economía Mexicana en cifras*, varios tomos, Nafinsa y *VI Informe de Gobierno*, Carlos Salinas de Gortari.

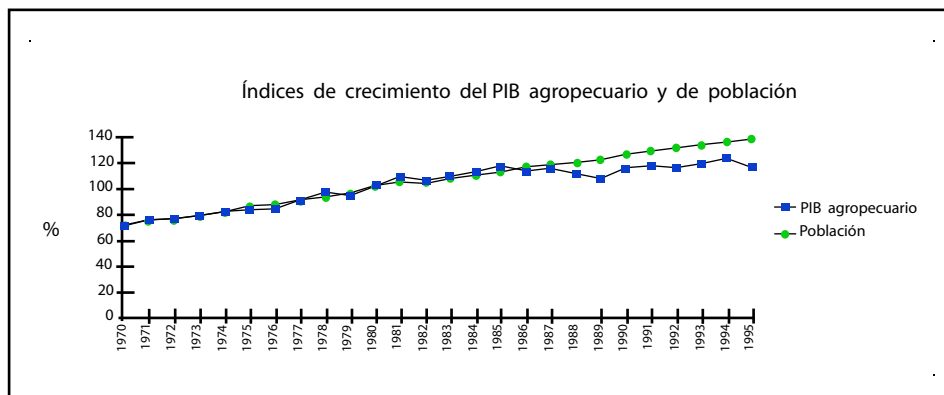
Gráfica 2



Fuente: *La Economía Mexicana en cifras*, varios tomos, Nafinsa y *VI Informe de Gobierno*, Carlos Salinas de Gortari.

Se puede decir que con el inicio del neoliberalismo, en la década de los ochenta, estos apoyos se restringieron o francamente se desplomaron, como en el caso de la inversión pública, pero no fueron sustituidos por otros más dinámicos y coherentes con la realidad que funcionaran como instrumentos reales de fomento productivo. Así, a partir de la segunda mitad de los ochenta, se fue dando un permanente rezago de la producción agropecuaria respecto del crecimiento de la población. (Ver gráfica 3.)

Gráfica 3



Fuente: *La Economía Mexicana en cifras*, varios tomos, Nafinsa y *VI Informe de Gobierno*, Carlos Salinas de Gortari.

Los instrumentos de fomento productivo deben actuar en forma integrada, apoyándose mutuamente y uno ser complemento del otro. La investigación, la asistencia técnica y el crédito, por ejemplo, no pueden seguir aislados ni ausentes, si no se quiere seguir pagando un elevado costo que se traduce en baja productividad, altos costos y carteras vencidas; a su vez, esta integración tiene que ser reforzada por la inversión pública, la transferencia de tecnología, etcétera.

La inversión, el crédito, la investigación, la transferencia tecnológica y la asistencia técnica, son instrumentos que tienen un alto potencial en el proceso de desarrollo productivo del sector. Actualmente, se demanda una decidida política de reconversión de la estructura productiva que permita que el sector responda a los retos que impone la globalización.

### *Tenencia de la tierra y el Artículo 27*

La modificación al Artículo 27 constitucional fue uno de los aspectos más significativos de las transformaciones que experimentó el sector agrario en los noventa. El fin del reparto agrario, la escrituración de los terrenos ejidales, la posibilidad de privatizar el ejido y la eventual embargabilidad de las tierras ejidales representan un cambio radical en la tenencia de la tierra y su respectivo impacto en la estructura productiva.

Aun cuando los cambios son recientes y no ha transcurrido el tiempo necesario para la maduración de los efectos de estas transformaciones en los diversos aspectos de la vida rural del país, es de esperarse que la transformación que se está dando y gestando sea trascendente.<sup>4</sup>

En términos productivos, estas transformaciones han propiciado un mayor interés del capital para la inversión en escalas poco conocidas en el campo. Éste es el caso de algunas empresas que han realizado inversiones de mediano y largo plazo, como es el de las plantaciones forestales en el sureste por parte de empresas de capital nacional, que en el proyecto comprenden más de 300 000 hectáreas involucrando los diversos tipos de propiedad. Experiencia que no se hubiera dado sin realizarse la modificación del Artículo 27 constitucional.

También se ha despertado el interés de empresas dedicadas a la comercialización para invertir bajo nuevos esquemas en el agro. Asimismo, el sector industrial que se abastece de materias primas agropecuarias busca hacerse eficiente, y asegura su abasto mediante esquemas asociativos que significan inversión de capital y, sobre todo, el establecimiento de contratos que aseguren la comercialización. El caso de la industria del maíz es también representativo de esta tendencia.<sup>5</sup>

Por el lado de las unidades de producción, aun cuando no se cuenta con la suficiente información, hay indicios de que se ha acelerado el proceso de reagrupamiento de la superficie agrícola, ampliándose la superficie media por unidad, haciendo más factible la disminución de costos mediante la mecanización de labores particularmente en cultivos tradicionales, como es el caso del maíz. El arrendamiento de parcelas se ha acelerado y ha permitido niveles más eficientes de

---

<sup>4</sup> Una visión amplia sobre la transformación realizada en el agro durante 1988-1994 se encuentra en: Luis Téllez Kuenzler, *La modernización del sector agropecuario y forestal*, FCE, Colección "Una visión de la modernización de México", México, 1994.

<sup>5</sup> Actualmente Maseca, la principal industria harinera del país, está impulsando un programa de abasto directo con productores. Les cubre aspectos de asistencia técnica, transferencia de tecnología e investigación.

productividad, no obstante que esta práctica se extendió muchos años antes de la reforma constitucional.

En una investigación de campo realizada con 97 productores de maíz,<sup>6</sup> se encontró que 60% arrendaba tierra adicional a la que tenía en posesión. Lo interesante es que los productores con menor superficie son los que recurren a esta práctica con mayor frecuencia; el fenómeno disminuye sensiblemente conforme se incrementa la superficie. (Ver cuadro 3.)

Cuadro 3

Arrendamiento de tierras por estrato			
Estrato (hectáreas)	Número de productores	Toman tierras en arriendo	%
1-3	47	33	70.2
3-5	26	14	53.8
5-10	14	8	57.1
10 y más	10	3	30.0
<b>Total</b>	<b>97</b>	<b>58</b>	<b>59.8</b>

Fuente: Investigación directa.

Así, los productores con predios menores de tres hectáreas arriendan superficies mayores en más de 100% a la que tenían en propiedad; para los productores con mayor superficie en propiedad esta relación apenas representó 6%. (Ver cuadro 4.)

Cuadro 4

Importancia de la superficie arrendada por estrato			
Estrato (hectáreas)	Superficie del predio (1)	Superficie arrendada (2)	% (2/1)
1-3	99.00	105.50	106.5
3-5	107.00	56.60	52.9
5-10	113.60	45.50	40.1
10 y más	180.00	11.00	6.1
<b>Total</b>	<b>499.60</b>	<b>218.60</b>	<b>43.7</b>

Fuente: Investigación directa.

<sup>6</sup> Investigación realizada por el autor en el estado de Morelos en 1993. Parte de los resultados se publicaron en: *Morelos Agrario. La construcción de una alternativa*, Plaza y Valdés, México, 1994.

Por último, hay que señalar que la compra de tierra es un proceso relativamente extendido, que presumiblemente se vio acelerado con la modificación al Artículo 27 constitucional. En nuestro trabajo encontramos que 11% de los productores habían recurrido a la compra de tierra y no a la venta; sin embargo, hay que señalar que 12% está dispuesto a vender sus terrenos.

Los productores que habían recurrido a la compra se localizan en todos los estratos. Por otro lado, aquellos que están dispuestos a vender no son los que tienen la menor superficie, siendo los más frecuentes los que poseen de tres a cinco hectáreas en posesión. (Ver cuadro 5.)

Cuadro 5

Compra-venta de tierras por estrato							
Estrato (héctareas)	Número de productores (1)	Han comprado tierras (2)	% (2/1)	Han vendido tierras (3)	% (3/1)	Están dispuestos a vender (4)	% (4/1)
1-3	47	3	6.4	1	2.1	4	8.5
3-5	26	2	7.7	—	—	7	26.9
5-10	14	5	3.6	—	—	1	7.1
10 y más	10	1	10.0	—	—	—	—
<b>Total</b>	<b>97</b>	<b>11</b>	<b>11.3</b>	<b>1</b>	<b>1.0</b>	<b>12</b>	<b>12.4</b>

Fuente: Investigación directa.

En síntesis, los datos anteriores no refieren que se está generando un proceso de reestructuración en la tenencia de la tierra que inicia con la reforma al Artículo 27 en 1992, sino, por el contrario, que ésta se adecuó al proceso que se venía dando; pero es de esperarse que lo haya acelerado dando como consecuencia una mayor concentración de la superficie, sí, pero también la conformación de unidades con mayor productividad y viabilidad económica.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> La nueva disposición agraria permite concentraciones hasta de 7 500 hectáreas de riego, 15 000 de temporal y 30 000 de agostadero para fines agrícolas, y hasta 375 000 para fines pecuarios. Citado por Sergio de la Peña y Marcel Morales en la revista *Memoria*, núm. 76, abril de 1995.



Sin embargo, hay que resaltar que la principal debilidad de las modificaciones constitucionales es que se le puso punto final a una opción de la gran mayoría de los pobladores rurales: el reparto de tierras.

Si bien era necesario llegar a este punto, lo cierto es que la opción desapareció sin haber construido la alternativa. A millones de personas se les mató una esperanza, aun cuando fuera demagógica, y se les dejó sin nada. El problema se agrava con el actual periodo de crisis, donde las opciones de empleo se han reducido drásticamente en todos los sectores productivos del país. Esta situación es mucho más grave toda vez que no existe reconocimiento de la gran diferenciación regional que en materia agraria existe en el país. Lugares como Chiapas, donde prácticamente no existió una reforma agraria, no pueden tener el mismo tratamiento que Sonora, por ejemplo.

### ***Nuevos agentes productivos en el campo***

Las transformaciones que se han experimentado en el agro en los últimos años no sólo se reflejan en la estructura agraria y productiva, sino en los mismos sujetos inmersos en el sector: los productores.

El sujeto productivo que se ha conformado en los últimos años en el agro poco tiene que ver con el tradicional, ya sea pequeño, mediano o gran productor, que se caracterizaba por un quehacer individual, dependiendo su desempeño productivo de sus potencialidades y limitaciones. En los últimos años esta situación empezó a cambiar, y cada vez más el proceso de producción individual se integra y se socializa a procesos más amplios.

A modo de síntesis podemos decir que estamos iniciando un nuevo proceso: la profesionalización de la actividad agropecuaria. Una de las manifestaciones de ésta es la conformación de un nuevo perfil del productor. El viejo productor analfabeto de hace décadas, resistente a todo proceso de cambio, ha sido paulatinamente sustituido por jóvenes profesionistas y técnicos, con apetito de transformación e innovación. Este proceso en cierta medida se viene dando desde los años setenta, pero es a partir de la crisis de los ochenta cuando adquiere mayor claridad y celeridad. Una buena parte de los profesionistas de las áreas agropecuarias, con el cierre de espacios de trabajo en las instituciones gubernamentales, se han incorporado a la producción directa, generalmente por la vía del arrendamiento de tierras.

Además de los productores, también se han transformado y han surgido otros agentes productivos en el campo: empresas comercializadoras, intermediarios comerciales, bufetes profesionales, intermediarios financieros, figuras asociativas, nuevas vinculaciones con la industria.

El conjunto de estos agentes productivos que se ha venido conformando, es el que nos permite plantearnos la opción de impulsar la profesionalización de la actividad agropecuaria como eje rector y de soporte del proceso de modernización en el agro, con capacidad y viabilidad para realizar la reconversión productiva que se demanda para enfrentar los retos de la globalización.

En el trabajo de investigación de campo ya señalado encontramos un perfil de los productores que nos refiere estos cambios. En términos generales, el analfabetismo no es un problema relevante ya que más de 90% sabe leer y escribir, sin encontrarse diferencias significativas entre los diversos estratos de productores. (Ver cuadro 6.) Llama la atención que los productores con mayor índice de analfabetismo no son los que poseen menor superficie, son los del estrato intermedio, los que tienen posesión de tres a cinco hectáreas, los de mayor rezago.

Cuadro 6

Grado de alfabetización de los productores			
Estrato (hectáreas)	Número de productores	Sabe leer y escribir	%
1-3	47	44	93.62
3-5	26	22	84.62
5-10	14	13	92.86
10 y más	10	9	90.00
<b>Total</b>	<b>97</b>	<b>88</b>	<b>90.72</b>

Fuente: Investigación directa.

En términos de escolaridad 84% tiene estudios de primaria, hasta tercer año o más; 27% cuenta con estudios de secundaria. Es aquí donde ya se encuentra una relación entre escolaridad y superficie.

Por último, otros estudios donde se incluye a técnicos y profesionistas se encuentran en 11% de los productores, siendo los productores con mayor superficie los que presentan la mayor frecuencia; sin embargo, nuevamente, no son los de menor superficie los más rezagados, ya que éstos se localizan en el nivel intermedio. (Ver cuadro 7.)

Cuadro 7

Escolaridad de los productores							
Estrato (hectáreas)	Número de productores	Estudios primaria	%	Estudios secundaria	%	Otros estudios	%
1-3	47	40	85.1	11	23.4	5	10.6
3-5	26	22	84.6	6	23.1	1	3.8
5-10	14	12	85.7	5	35.7	2	14.3
10 y más	10	8	80.0	4	40.0	3	30.0
<b>Total</b>	<b>97</b>	<b>82</b>	<b>84.5</b>	<b>26</b>	<b>26.8</b>	<b>11</b>	<b>11.3</b>

Fuente: Investigación directa.

Por último, un aspecto sumamente importante en términos de la expectativa y del perfil de productores que se está conformando nos refiere que cerca de 90% está dispuesto a asociarse, encontrándose la mayor resistencia en productores intermedios, de cinco a 10 hectáreas. Respecto al interrogante de qué están dispuestos a aportar, 70% contestó: "tierra y trabajo". Llama la atención encontrar que 10% está dispuesto a asociarse aportando capital, siendo aquí significativamente elevada la frecuencia del estrato que presentó la mayor resistencia a la asociación. (Ver cuadro 8.)

Cuadro 8

Actitud ante los contratos de asociación por estrato									
Estrato (hectáreas)	Número de productores	Estaría dispuesto	%	Aportando tierra	%	Aportando trabajo	%	Aportando capital	%
1-3	47	43	91.5	37	78.7	37	78.7	2	4.3
3-5	26	23	88.5	19	73.1	19	73.1	2	7.7
5-10	14	9	64.3	8	57.1	6	42.9	5	55.6
10 y más	10	9	90.0	7	70.0	7	70.0	1	10.0
<b>Total</b>	<b>97</b>	<b>84</b>	<b>86.6</b>	<b>71</b>	<b>73.2</b>	<b>69</b>	<b>71.1</b>	<b>10</b>	<b>10.3</b>

Fuente: Investigación directa.

### *El mercado interno, base del desarrollo agropecuario*

La producción agropecuaria nacional está dirigida eminentemente al mercado interno, aunque la exportación es un factor complementario de gran importancia, sin duda, para catalizar y estimular la producción.

Un proyecto serio y consistente de desarrollo del sector tiene que sustentarse en el mercado interno. La orientación exportadora no puede ser eje de la política agropecuaria, ya que su impacto en el conjunto del sector es marginal y sólo responde a fragmentos de la producción agropecuaria nacional.

El impulso de las exportaciones es una parte relevante de un proyecto nacional de desarrollo del agro, y deberá ser un sector fuertemente dinamizado que cuente con estímulos especiales, pero jamás divorciado del desarrollo de la producción del mercado interno.

Lo anterior significa la revisión y, en su caso, adecuación de la política de apertura comercial a la dinámica del desarrollo productivo del conjunto del sector, orientada al fortalecimiento del mercado interno, protegiendo áreas estratégicas y estableciendo una periodización de apertura acorde con un proyecto de fomento productivo donde estén claramente diferenciados los objetivos y las metas en el tiempo.

Si en un programa de desarrollo agropecuario centramos la atención sólo en el área de alimentos básicos estamos atendiendo más de la mitad del problema en materia de producción, productividad, empleos e ingresos.

Por otro lado, hay que llamar la atención respecto a que la industrialización de la producción agropecuaria, fenómeno integrador de los sectores industrial y agropecuario, es una tendencia ya avanzada en el país y que se acelerará en los próximos años.

Una política correcta sería aquélla que procurara la integración de la producción primaria con la industrial, buscando la exportación de productos agropecuarios procesados, no sólo la exportación del producto fresco en las temporadas cuando los eventuales compradores no pueden producir por razones climáticas.

No se puede sustentar un proyecto económico basado en las exportaciones, ni para el sector agropecuario ni para el país. En el caso de México, resulta evidente el carácter complementario de las exportaciones en el conjunto de la economía y para el sector agropecuario en particular. Las exportaciones históricamente han representado alrededor de 10% de PIB, tanto nacional como agropecuario, alcanzando niveles extraordinarios en 1995 en que representó de 16 a 21% del producto. A esto hay que añadirle la poca integración que la producción con nivel de exportación tiene con el mercado nacional; es decir, incrementar las exportaciones no necesariamente "arrastra" al conjunto de la economía. (Ver cuadro 9.)

Cuadro 9

Exportaciones totales y agropecuarias y su participación respecto al PIB Millones de pesos 1980 = 100						
	PIB		Exportaciones		Exportaciones/PIB	
	Total <sup>1</sup>	Agropecuarias	Total	Agropecuarias	Totales	Agropecuarias
1990	5 271.5	408.8	650.2	51.1	12.3	12.5
1991	5 462.7	412.7	612.1	48.6	11.2	11.8
1992	5 616.0	408.6	528.5	39.4	9.4	9.7
1993	5 650.0	415.8	539.7	40.4	9.6	9.7
1994	5 857.0	432.0	659.5	49.8	11.3	11.5
1995 <sup>2</sup>	5 356.8	380.9	887.0	81.6	16.6	21.4

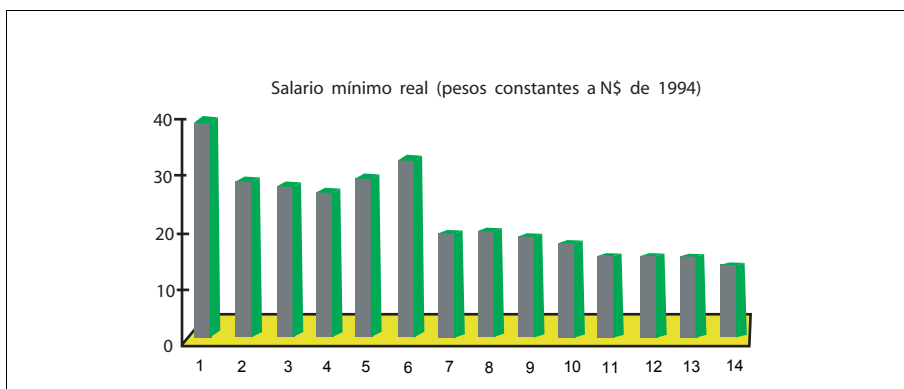
<sup>1</sup> Se incluye revaluación.

<sup>2</sup> Para 1995 el avance es a octubre.

Fuente: Cálculos propios con base en datos de *Indicadores Económicos del Banco de México* y la revista *Mercado de Valores*.

Por otro lado, el mercado interno lleva ya cerca de tres lustros seriamente castigado, tanto por la cada vez más aguda condición de desempleo que afecta a millones de mexicanos, como por el acelerado desplome del poder adquisitivo de aquellos que todavía cuentan con empleo. De 1982 a 1995, el salario mínimo promedio pasó de \$39 a \$12 (ver gráfica 4), lo que nos refiere, en cierta medida, la caída del mercado interno. La reactivación de la producción tiene que pasar por la reactivación del mercado interno, y ésta por el aumento del empleo y el salario.

Gráfica 4



### *Consideraciones finales*

Actualmente existen condiciones maduras para impulsar una transformación cualitativa en el sector agropecuario que responda a las nuevas condiciones del contexto nacional e internacional.

En conclusión, el desarrollo del sector rural del país deberá tomar en consideración lo siguiente:

1. Las transformaciones en la estructura agraria que se dieron en los noventa no tienen marcha atrás. Era necesario ponerle punto final al reparto agrario y adecuar la tenencia de la tierra al nuevo contexto; sin embargo, éstas sólo deberán ser el marco referente, sin desconocer las diversidades regionales.
2. Se requiere de análisis específicos, para adecuar las acciones de reforma agraria y desarrollo productivo atendiendo a las diversas realidades nacionales. Nuevo León y Chiapas, por ejemplo, no pueden ser tratadas por igual.
3. Un programa de desarrollo productivo tiene que empezar por definir el universo de acción, especificando los sujetos del programa, lo que implica redefinir el concepto de productor agropecuario a la luz de la nueva realidad del agro y atendiendo a sus condiciones de producción y reproducción.
4. El desarrollo del sector requiere una clara diferenciación de los problemas productivos y sociales que existen, así como la definición de acciones específicas para ambos problemas. Si bien es cierto que lo productivo y lo social se tocan, no tiene sentido identificarlos en el mismo plano.
5. Los instrumentos de fomento productivo como son el crédito, la inversión pública, la investigación, la extensión, etcétera, deben contar con un decidido apoyo ya que desempeñarán un importante papel en el programa de desarrollo del agro, siempre que se redefinan sus objetivos y funciones, pero, sobre todo, que funcionen de manera integrada sobre nuevos esquemas de concepción y operación.
6. Las modificaciones al Artículo 27 constitucional han abierto amplias opciones para el impulso de nuevos esquemas de desarrollo productivo, las cuales no se han explorado ni promovido, pero representan bases firmes para el desarrollo. Se requiere hacer una evolución objetiva de los efectos productivos y sociales de estas modificaciones.
7. En el campo se han venido conformando nuevos agentes productivos que representan un avance importante en el proceso de profesionalización de la actividad agropecuaria, los cuales son una importante base para su modernización.
8. El mercado interno es la base para impulsar la transformación de la producción agropecuaria y del sector rural en su conjunto, y la exportación es un complemento de este desarrollo. Los alimentos básicos tienen alta

prioridad en el sector, ya que representan a la gran mayoría de los productores de la superficie y presentan un amplio potencial de desarrollo.

Este impulso tiene viabilidad en la medida en que se conforme un proyecto de desarrollo y fomento productivo a través del gobierno, y que establezca consenso con los diferentes agentes del agro nacional, que responda a las expectativas de los diversos actores y del proyecto de sociedad que tenemos que construir. Se requiere conformar un nuevo pacto social en el campo. ❖





## ***El papel de la agricultura en el desarrollo de México***

*A lo largo de este ensayo, el autor aporta elementos que demuestran la polaridad campo y ciudad cada vez más arraigada en México. Bajo estas circunstancias, Luis Gómez-Oliver sostiene que el desarrollo rural es indispensable para una sana política de ocupación territorial, para frenar el equilibrio urbano, así como para aprovechar los recursos naturales, humanos y culturales que constituyen la riqueza de nuestro país.*

Luis Gómez-Oliver

**L**a reciente crisis cambiaria (diciembre 1994) y sus serias consecuencias económicas obligan a profundizar el análisis sobre las insuficiencias que presenta el nuevo estilo de desarrollo que se está definiendo para México.<sup>1</sup> Si bien es cierto que en el desencadenamiento de la crisis incidieron graves factores políticos y económicos coyunturales, no puede desconocerse la presencia de determinantes estructurales esenciales.<sup>2</sup> Es importante considerar

---

Luis Gómez-Oliver es Oficial Regional de Planificación para el Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe en Santiago de Chile.

<sup>1</sup> En el presente texto se utilizan ampliamente otros trabajos del autor. En particular, la publicación de *La política agrícola en el nuevo estilo de desarrollo latinoamericano*, FAO, Santiago, Chile, 1994, así como un texto sobre el mismo tema de este ensayo preparado en diciembre de 1993, en el ámbito de los trabajos del proyecto FAO UTF/MEX/030/MEX.

que la democracia política necesita sustentarse en una democracia social y ésta, a su vez, sólo es posible en una sociedad solidaria, donde la igualdad de oportunidades contribuya a la capilaridad social y a la superación de las inevitables desigualdades económicas.

Respecto al financiamiento del desarrollo, si bien la tasa de ahorro interno depende de políticas macroeconómicas, de una indispensable reforma del sistema financiero y de una mayor orientación de la economía hacia la exportación, la polarización socioeconómica incrementa la tendencia a consumir más allá de los propios medios, principalmente por la presión para compensar con gasto público las disparidades sociales y regionales.

Por otra parte, la insuficiencia de ahorro interno para financiar sus procesos de crecimiento es una característica de los países en vías de desarrollo. En este sentido, los flujos de capital externo son prácticamente un requisito para lograr un progreso económico acelerado, capaz de ir cerrando la brecha entre países ricos y pobres. Dos condiciones, estrechamente interrelacionadas, determinan la viabilidad de esta corriente de capitales y su efectividad para sustentar el proceso de desarrollo. Por un lado, rentabilidad y confianza sostenida para los inversionistas; por el otro, capacidad para absorber capital técnico y productivo dentro de un proceso de acumulación de efecto multiplicador.

El carácter del desarrollo mexicano afecta muy negativamente tanto el ahorro interno como el externo. Extensas regiones del país se ven marginadas del proceso económico y amplias masas de población carecen de condiciones para participar en los procesos productivos modernos. La base del desarrollo nacional acumula así grandes tensiones de desintegración económica. En el agudo contraste que caracteriza a la sociedad mexicana conviven, separándose permanentemente, la modernidad concentrada de los grandes centros urbanos y la marginalidad

---

*La agricultura en el contexto del desarrollo nacional.* Para algunas partes históricas se utilizó el documento CESPAL, SARH-CEPAL, *El desarrollo agropecuario de México. Pasado y perspectivas.* México, volumen VII, 1994.

<sup>2</sup> Diversos analistas han señalado la ausencia de democracia real en el sistema político, la enorme heterogeneidad productiva y la grave marginalidad social de sectores significativos del país.

creciente de amplias zonas del territorio nacional donde las severas limitantes en infraestructura, comunicaciones, servicios, disponibilidad de mano de obra calificada y condiciones de vida, parecieran corresponder a otro tiempo o, por lo menos, a otro lejano y atrasado país.

Se generan así graves conflictos sociales, latentes o explosivos, que aumentan las presiones sobre las cuentas fiscales debido a la necesidad de utilizar el gasto público para paliar las enormes diferencias de desarrollo; simultáneamente, los conflictos o la posibilidad de los mismos erosionan fuertemente la confianza de los inversionistas, sobre todo de las instituciones extranjeras, más reacios a asumir riesgos. Por otra parte, cuellos de botella insalvables en infraestructura física y social impiden aprovechar integralmente el potencial productivo en la mayor parte del país.

Cualquier estrategia para superar la actual crisis, dentro de una perspectiva de recuperación sostenida del progreso económico y social a largo plazo, debe considerar la necesidad de fortalecer la democracia y de superar el carácter excluyente del desarrollo económico.

Es al interior de esta visión amplia que resulta relevante plantear el análisis del papel de la agricultura en el desarrollo nacional. La argumentación tradicional en defensa de la agricultura descansaba en la importancia de ciertos productos específicos o en planteamientos paternalistas respecto a los pequeños productores. Esta fundamentación de la política agrícola es obsoleta y carece de capacidad de negociación frente a las prioridades macroeconómicas o financieras. El énfasis en la productividad y competitividad, la reducción del ámbito de acción del Estado, la apertura económica, la liberación comercial, los procesos de desregulación y la creciente movilidad de los recursos tecnológicos y de capital han desplazado los ejes de la política agrícola posible hacia la generación de condiciones para absorber capital técnico y productivo.

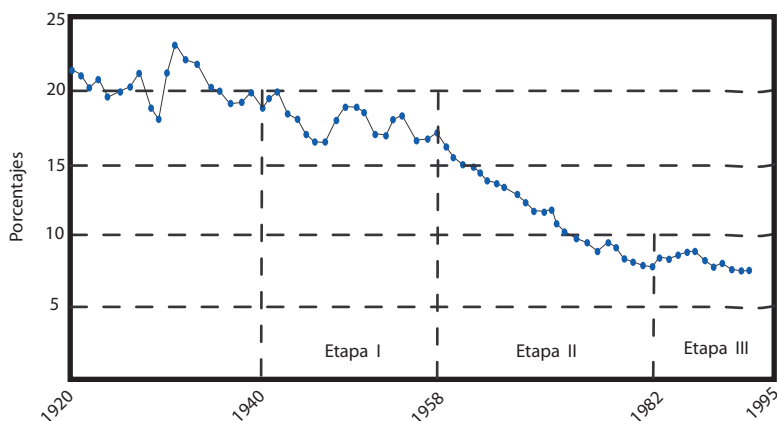
En este sentido, es importante explicitar un marco analítico para considerar las interrelaciones entre la agricultura y la economía en su conjunto. A esta finalidad se orienta el presente texto, a través del análisis de los cambios sectoriales y sus relaciones con los aspectos

macroeconómicos, en una perspectiva histórica que permita identificar las variables determinantes del desarrollo agrícola tanto desde el contexto de la estrategia global como desde la óptica sectorial.

### *Las etapas del desarrollo agrícola en el contexto global*

En el análisis que se presenta a continuación el acento se pone más en los cambios de la economía nacional que en los problemas particulares al interior de la agricultura. Sin embargo, en atención al objetivo de esta exposición, la periodización se establece en función de los cambios en el papel del sector agrícola en el desarrollo nacional (ver gráfica siguiente).

México: Participación del producto agrícola en el producto interno bruto, 1921-1993.



El análisis toma como punto de partida el colapso del modelo primario exportador a consecuencia de la crisis 1929-1932, y las profundas reformas realizadas durante el periodo cardenista. A partir de las radicales transformaciones llevadas a cabo en ese periodo se identifica una primera fase de auge agrícola, de 1940 a 1958, durante la cual la agricultura crecía en forma irregular pero alcanzando una tasa promedio

casi semejante a la tasa de crecimiento de la economía en su conjunto. Consecuentemente, la participación de la agricultura dentro de la economía nacional disminuía lentamente, reflejando los años agrícolas climáticamente buenos o malos. En 1940, la agricultura representaba 19% del producto interno bruto nacional; en 1958 había bajado solamente a 17%.

En ese año se inició el periodo identificado como de *desarrollo estabilizador*, correspondiendo a una estrategia de muy definida orientación hacia la industrialización por sustitución de importaciones. En esta etapa se aplicó la política agrícola compensatoria, basada en subsidios fiscales, que se mantuvo durante todo el desarrollo con estabilidad de precios y continuó durante el estancamiento con inflación y el auge petrolero de los años sesenta. La tasa de crecimiento del sector agropecuario tendía a ser significativamente inferior a la tasa de crecimiento de la economía nacional, la que era impulsada esencialmente por el crecimiento industrial. Esta diferenciación se acentuó a partir de 1966 y continuó hasta 1981, último año antes de la crisis de la deuda externa. De 1958 a 1981 la participación de la agricultura en la economía nacional bajó de 17% a solamente 8%.

La tercera etapa se inicia con la crisis de 1982 y se extiende hasta el presente. La importancia que, aún en la actualidad, tienen los cambios provocados por la crisis de la deuda externa y los procesos de ajuste obligan a considerar no solamente el impacto global sobre el crecimiento sectorial, sino a desagregar subperiodos destacando los esfuerzos de estabilización, la incidencia del colapso petrolero de 1986, las reformas estructurales, el inicio de la recuperación y los determinantes de la crisis cambiaria de 1994.

### ***El punto de partida: el colapso del modelo primario exportador***

En una interesante lección para el análisis de la situación actual, los profundos cambios que representó el establecimiento del modelo de la industrialización por sustitución de importaciones se explican, a su vez,

por el colapso del modelo primario exportador provocado por la depresión internacional 1929-1932.

En 1932, después de varios años con crecimiento económico débil o negativo, el producto interno bruto cayó 15%. Consecuentemente, el producto de 1932 resultó 24% inferior al que se había logrado seis años antes. El ingreso por habitante cayó 30%. Los sectores más afectados fueron, desde luego, los que constituían el motor del crecimiento basado en las exportaciones de productos primarios: la minería, incluyendo el petróleo, y la agricultura. En los años siguientes, ambos sectores serían profundamente transformados por las reformas cardenistas.

Dentro del análisis agrícola en particular, aunque generalmente la reforma agraria se asocia a la Revolución Mexicana (y desde luego este proceso fue un condicionador histórico esencial de los cambios agrarios ocurridos dos décadas después), es imprescindible considerar también las modificaciones en la estructura económica provocadas por la Gran Depresión, lo que resulta evidente al comparar la situación agraria antes y después del periodo cardenista.

En 1930, veinte años después del inicio de la Revolución, si bien el número de ejidatarios era ya considerable, alcanzando 47% del total de productores agrícolas, la superficie perteneciente a los ejidos era solamente 6% del total. En general, las grandes haciendas no habían sido afectadas por la reforma agraria y la propiedad de 94% de la tierra agrícola correspondiente a los propietarios privados estaba sumamente concentrada: solamente 0.3% de las explotaciones privadas poseía 56% de la superficie total.

El cambio provocado por la reforma cardenista fue espectacular. En 1940 casi la mitad de las tierras agrícolas del país eran ejidales, incluyendo la mayor parte de la superficie irrigada. La participación de los ejidos en la superficie de labor pasó de 13% en 1930 a 47% en 1940; en el caso de la superficie irrigada, el incremento fue de 13 a 57%. El producto agrícola ejidal, que en 1930 había alcanzado solamente 11% del total, en 1940

llegó a 53%. Es decir, después de la reforma cardenista los ejidos eran propietarios de más de la mitad de las mejores tierras agrícolas del país y aportaban también más de la mitad del producto agrícola nacional. Desde entonces el ejido constituyó una parte fundamental de la estructura agrícola de México. Pero otra transformación fundamental había tenido lugar durante ese periodo: el latifundio tradicional había sido eliminado como forma dominante de explotación agrícola.

La estructura latifundista de la agricultura se había originado en la necesidad de expropiar las tierras de las comunidades indígenas y constituir el mecanismo para generar la mano de obra *libre*, que requería el desarrollo del modelo económico primario exportador. Muchos estudios históricos mencionan razones de prestigio social para justificar la existencia de propiedades, de decenas de miles de hectáreas, que rebasaban con mucho no sólo la capacidad de explotarlas, sino siquiera de conocerlas; sin embargo, en la perspectiva de la historia del desarrollo económico, el papel histórico de la conformación de los grandes latifundios fue generar mano de obra abundante, sin otra opción productiva que trabajar las tierras de la hacienda para poder subsistir, situación que era indispensable para el desarrollo hacendario capitalista de la agricultura.

Esa estructura agraria era funcional al modelo primario exportador; pero, a pesar de su *necesidad histórica*, representaba, por supuesto, un fuerte obstáculo al desarrollo del mercado interno que era la base del crecimiento industrial. El monopolio de la propiedad de la tierra, como todo estrangulamiento monopólico, provocaba que el equilibrio del mercado se alcanzara con una oferta reducida y precios relativos elevados, en beneficio de los propietarios terratenientes. En contrapartida, el proceso de industrialización, que crecía en función del mercado interno, se veía frenado por la escasez de materias primas y el elevado costo de los bienes-salario.

Hasta la crisis mundial, los grandes terratenientes no habían tenido la fuerza necesaria para imponer estas condiciones, acumulando ganancias extraordinarias derivadas del monopolio en la propiedad de la tierra. La

crisis del modelo primario exportador significó el fin de la hegemonía económica de los terratenientes y el mayor poder de los capitales industriales. Esta modificación en las relaciones de fuerza está en el origen de la profundidad de la reforma agraria cardenista.

Al romper el monopolio de la propiedad de la tierra, la reforma agraria sentó las bases para una rápida ampliación de la oferta agrícola. La superficie cosechada, que hasta 1934 había disminuido, aumentó a partir de ese año alcanzando tasas cercanas a 4 o 5% anual, lo que, aun suponiendo un progreso productivo bajo y un efecto neutro en la intensificación de la estructura de la producción, sería suficiente para generar un crecimiento acelerado del producto agrícola.

### ***Política macroeconómica sectorialmente neutra y auge agrícola (1940-1958)***

De 1940 a 1958 el producto sectorial creció a una tasa media anual de 5.8%; en particular, el subsector agrícola progresó a una tasa de casi 7% anual. Este acelerado crecimiento se explica fundamentalmente por tres factores. Primero, la reforma agraria, que rompió los estrangulamientos monopólicos y permitió el crecimiento acelerado de la inversión en la agricultura, hasta entonces bloqueada por el monopolio en la propiedad de la tierra. Segundo, la inversión pública, sobre todo en obras de irrigación, que permitió la incorporación de recursos naturales importantes e incrementó la productividad y versatilidad de las tierras agrícolas. De 1934 a 1950 la inversión pública canalizada al sector agropecuario creció a una tasa de 7% anual en términos reales. Tercero, el comportamiento relativamente favorable de los precios agrícolas.

El primer factor aportó la base social y de organización de los recursos productivos. El segundo mejoró la base natural y favoreció el desarrollo tecnológico. Ambos factores constituyeron la posibilidad del auge de la agricultura. El tercer factor, la valorización relativamente favorable de los productos agrícolas, permitió la materialización de esa posibilidad.



Entre 1930 y 1957 los precios agrícolas se revaluaron 33% respecto al nivel general de precios. Aunque la mayor parte de ese incremento correspondió al periodo anterior a 1943, después de ese año y hasta 1957 los precios agrícolas siguieron el comportamiento del índice general, sin deteriorarse. Por el lado de la demanda, la recuperación internacional y el desarrollo acelerado del mercado interno, en productos que tenían elevada elasticidad-ingreso, permitieron también un fuerte crecimiento de la agricultura.

La reforma agraria, las obras de infraestructura y los precios relativos favorables generaron un importante proceso de capitalización de la agricultura mexicana que posibilitó el auge agrícola.

### ***Política macroeconómica proindustrial***

### ***Política sectorial compensatoria***

#### *El desarrollo estabilizador*

A partir de 1958 se inició el periodo identificado como de *desarrollo estabilizador*. En este periodo se dio prioridad al estímulo a la iniciativa privada y se acentuó el énfasis en la industrialización como motor del desarrollo económico. La tasa de crecimiento del sector industrial alcanzó una medida anual de 9%, impulsando un crecimiento conjunto de la economía de 6% anual. Se profundizó el proceso de sustitución de importaciones más allá de los bienes de consumo final, hacia los bienes intermedios y de capital. Se apoyó este proceso en una política de desarrollo hacia adentro, basada en un proteccionismo comercial con aranceles elevados y cuotas de importación en numerosos productos.

La política agrícola se transformó, para hacer corresponder el desarrollo sectorial con los objetivos del crecimiento nacional, sobre todo en lo referente a la estabilidad del nivel general de precios. El freno al crecimiento de los precios agrícolas, además de resultar indispensable para la estabilidad del nivel general de precios, se estimaba conveniente para apoyar el consumo interno y favorecer una mayor productividad a través de la utilización de los recursos naturales en cultivos más

intensivos. Es decir, se resolvían los problemas que se habían detectado desde la perspectiva del auge agrícola: presiones en el nivel general de precios derivadas de precios agrícolas elevados; exportaciones subsidiadas de excedentes agrícolas, y la llamada *cerealización* de los distritos de riego que implicaba la subutilización del potencial productivo.

El modelo de desarrollo mantuvo condiciones macroeconómicas favorables al sector industrial, principalmente a través de la sobrevaluación monetaria y la política comercial proteccionista para el sector. Estos dos factores provocaban el deterioro de los precios relativos de los productos de exportación, en relación con los precios domésticos de los productos no transables. En los precios relativos intersectoriales, el carácter mayoritariamente transable de la producción agrícola y, sobre todo, la menor protección comercial del sector, implicaban una discriminación en contra de los precios sectoriales.

La protección relativa a la industria implicó una desprotección a la agricultura que incidía fuertemente en la estructura de los precios relativos. Por un lado, afectaba los precios agrícolas internos en relación con los precios agrícolas internacionales; por otro, deterioraba los precios agrícolas en relación con los precios de los otros sectores. Las exportaciones agropecuarias se hacían menos rentables; en cambio, las importaciones se veían estimuladas. Estas últimas crecieron a una tasa acumulativa de más de 20% anual.

El sesgo antiagrícola señalado era funcional al modelo de desarrollo vigente. "En los modelos teóricos técnicos bisectoriales de crecimiento económico, los alimentos juegan el papel de bienes-salario y, por lo tanto, se concluye que el mejor modo de estimular el empleo es mantener bajos sus precios en términos reales" (Norton, 1993). Los menores precios agrícolas favorecían la estabilidad de los precios internos, evitando presiones inflacionarias vía costos y manteniendo precios relativos bajos para las materias primas y los bienes-salario, a fin de favorecer el desarrollo industrial. "Cuando los precios internos de los productos agrícolas recibían alguna atención en el pensamiento de la estrategia nacional, la preocupación era mantenerlos bajos" (*ibidem*, 1993).

No se ignoraba que esta política podría tener efectos negativos sobre el desarrollo agrícola. Sin embargo, explícita o implícitamente, esto encontraba justificación en dos ideas de amplia aceptación en la época. Primero, que el mayor desarrollo industrial generaría un efecto de arrastre capaz de estimular el crecimiento de la agricultura y de los demás sectores económicos. En segundo lugar, que los efectos negativos de la política de precios sobre la agricultura podrían ser compensados a través de apoyos a la producción que significaran menores costos unitarios. Si la agricultura no podía ser estimulada por mayores precios podría serlo a través de menores costos.

Los estímulos compensatorios de la política agrícola se apoyaron en un importante proceso de inversión pública, en el establecimiento de programas de asistencia técnica y de fomento a la producción, así como en la utilización de diversos mecanismos para reducir el costo del crédito, del riego y de los insumos.

Entre 1957 y 1981 la inversión pública canalizada a la agricultura creció a una tasa anual superior a 10%. En el periodo de mayor deterioro de los precios agrícolas, es decir después de 1962, el ritmo de crecimiento de la inversión se incrementó hasta llegar a 13.5% entre ese año y 1981.

Simultáneamente, los subsidios mantenían bajos los precios de los insumos agrícolas. De 1958 a 1972, a pesar del congelamiento de los precios agrícolas, la relación entre los precios de la producción y los precios del consumo intermedio se mantuvo sin deterioro. Posteriormente, a partir de 1973, como consecuencia de la recuperación de los precios agrícolas y del incremento de los subsidios, el diferencial a favor de los precios de la producción agrícola respecto a su consumo intermedio se incrementó significativamente. Aunque los precios agrícolas bajaban respecto al nivel general, se revalorizaban fuertemente en relación con los precios de sus insumos.

Los subsidios gubernamentales, dentro del programa de crédito oficial, representaban entre 40 y 60% del monto del crédito. Los subsidios

acumulados a través de este mecanismo significaron cerca de 9% del total del producto interno bruto sectorial. A esto debe agregarse, además, 6% de subsidio vía gasto público en el manejo de las obras de irrigación y las empresas de fomento agrícola. (No se consideran los subsidios canalizados a través de la Conasupo, ni otros dirigidos a través de la comercialización o las agroindustrias del sector público.) Además, los subsidios a los precios de los insumos agropecuarios representaron otro 5% del producto sectorial. En total, los subsidios a través de estos mecanismos equivalían a 20% del producto agropecuario mexicano.

Más que reflejar un abandono del campo, como algunas veces ha sido señalado, esta evolución confirma la incapacidad de la política sectorial para compensar el desestímulo a la inversión privada provocado por el sesgo antiagrícola de las políticas económicas. Por otra parte, la ejecución de la política sectorial compensatoria se vio fuertemente afectada por la polarización existente en el sector agropecuario. En la práctica, esto provocó que el sesgo antiagrícola de las políticas económicas se combinara con un sesgo de la política sectorial en contra del pequeño productor.

El enorme grado de polarización de la agricultura puede apreciarse elocuentemente a través de la concentración del producto por predio. En 1950, la mitad de los predios agrícolas del país con menor producción sólo participaba con 6% del producto agrícola. Para 1960, el porcentaje del producto agrícola que correspondió a esa mitad de predios fue de sólo 4%. En 1970 esta participación bajó aún más, hasta ser apenas superior a 2%. Es decir, 50% de las explotaciones agrícolas del país sólo producía 2% del total del producto agrícola.

Los elevados recursos que se canalizaban a la agricultura a través de los distintos mecanismos de la política sectorial, como la inversión pública en infraestructura, los subsidios en el mantenimiento y operación en las obras de irrigación, los subsidios a la maquinaria y a otros bienes de capital, las subvenciones aplicadas a los fertilizantes y a otros insumos modernos, las tasas preferenciales de crédito y los apoyos más importantes encaminados a disminuir los costos de la producción agrícola, beneficiaron fundamentalmente a aquellos agricultores que

usufructuaban las obras de infraestructura, empleaban maquinaria, utilizaban insumos modernos y tenían acceso al crédito oficial; es decir, fundamentalmente al sector empresarial de la agricultura. En contrapartida, la gran mayoría de los pequeños productores, que no se beneficiaban de las grandes obras de infraestructura, ni utilizaban bienes de capital ni maquinarias o insumos modernos, y no tenían acceso al crédito institucional, solamente enfrentaron el freno a la rentabilidad originado por la baja en los precios relativos, sin beneficiarse de los estímulos de la política compensatoria.

Esta política no sólo mantuvo la polarización existente en el sector agropecuario, sino que también la acentuó, beneficiando a los agricultores privilegiados, e incluso en proporción a su grado de privilegio puesto que quienes hacían mayor uso de la infraestructura y la tecnología, o recibían más crédito se beneficiaban de una proporción mayor del subsidio. Al contrario, mientras más atrasados eran los pequeños productores, menos subsidio recibían. Es decir, esta política tenía un fuerte sesgo contrario a los pequeños productores y campesinos.

La política compensatoria tuvo también limitantes en sus efectos dentro de la agricultura empresarial. Las distorsiones, introducidas en los precios relativos a través de los subsidios, provocaron el desarrollo de un patrón tecnológico que utilizaba recursos escasos y costosos para el país en una forma más liberal que la que correspondería a su disponibilidad y su costo real, si éstos se hubieran visto reflejados en los precios relativos. Esto fue particularmente grave en la utilización del riego subsidiado, donde se generalizaron técnicas de irrigación que utilizaban elevados coeficientes de agua, pero con bajos costos de infraestructura propia y de operación a nivel predial. Otras opciones tecnológicas que podrían haber sido más eficientes en el uso del agua con una incidencia relativamente menor en los costos de inversión para el productor, no resultaban rentables considerando que el costo real del agua no se reflejaba cabalmente en la estructura de costos del agricultor. Esta separación entre el productor y los costos reales del agua de riego provocó también graves deficiencias en el mantenimiento de la infraestructura de irrigación.

El mismo efecto distorsionador se presentó en el uso de la maquinaria agrícola, los fertilizantes y otros insumos, los cuales eran utilizados dentro de un patrón tecnológico sin correspondencia con la disponibilidad real de recursos en el país.

Por otro lado, el carácter polarizador de la política compensatoria y la concentración de los estímulos a la tecnificación agrícola en un grupo relativamente reducido de productores provocaron la presencia de rendimientos decrecientes anticipados, ya que el uso de estos medios de producción se presentaba reiteradamente en la misma fracción de la agricultura.

En la comercialización, las distorsiones provocadas por el fuerte grado de intervención agravaron los problemas que implicaba el rápido desarrollo de los mercados agrícolas en condiciones de insuficiente infraestructura, deficiente operación de servicios y polarización económica que prevalecía en los países de la región.

Las cadenas de comercialización se desarrollaron sin una sana competencia, mientras se multiplicaban regulaciones tendientes a controlar los márgenes de comercialización y favorecer principios de equidad. Esto también terminó por crear una fronda de controles ineficientes y de enorme costo económico y social.

Sobre estos efectos debe considerarse el desarrollo de lo que se ha identificado como renta institucional. Los productores y comerciantes privilegiados desarrollaban relaciones personales con los funcionarios de las instituciones gubernamentales responsables de las políticas agrícolas, provocándose un funcionamiento simbiótico donde quien conocía las formas de operación institucional tenía cada vez mayor facilidad para continuar recibiendo los beneficios del apoyo oficial; al mismo tiempo, para los funcionarios resultaba más seguro, y en ocasiones más ventajoso personalmente, operar con los mismos productores ya conocidos.

La política agrícola compensatoria fue ineficaz para favorecer el desarrollo eficiente de la agricultura empresarial. Al mismo tiempo, fue altamente perjudicial para los campesinos.

En el caso de los pequeños productores campesinos que cultivaban maíz y frijol, fundamentalmente para autoconsumo, pero que indispensablemente requieren alguna fuente de liquidez para costear los desembolsos monetarios dentro del proceso de producción y consumo, la alternativa más accesible a la mayor producción agrícola es el incremento del trabajo asalariado fuera de la explotación familiar. Para la agricultura campesina es muy importante la relación entre el precio del maíz y el salario que es posible ganar fuera de la parcela familiar. Hasta 1957 la relación del precio del maíz respecto al salario mínimo se sostuvo e incluso fue ligeramente creciente; pero desde 1958 en adelante el índice de precios agrícolas respecto al salario rural cayó rápidamente, y en 1973 sólo era 29% del nivel de 1957.

Una caída de más de 70% en el precio del maíz respecto al salario no podía quedar sin respuesta. Si los agricultores empresariales sustituyeron el maíz por el sorgo, los campesinos sustituyeron la producción de maíz por mayor trabajo asalariado, en lo que se identificó como el proceso de *descampesinización*.

El principal factor que explica directamente el lento crecimiento del producto agropecuario después de 1958 radica en el comportamiento de la inversión privada. Ésta, en general, seguía el comportamiento de los precios relativos y tuvo por tanto un largo estancamiento, provocando la descapitalización del sector agrícola, a pesar del acelerado crecimiento de la inversión pública y de los subsidios.

La insistencia en reanimar la agricultura a través del apoyo del sector público dio como resultado un sistemático aumento en la participación relativa del Estado en el desarrollo sectorial. Tanto la inversión pública como los subsidios fiscales canalizados al sector crecieron en forma acelerada. Entre 1965 y 1980 la inversión pública realizada en el sector agropecuario creció a una tasa de 12.4% anual en términos reales. En el caso de los subsidios, la tasa de crecimiento es también semejante: 12.5% anual entre 1970 (primer año en que fue posible hacer el cálculo) y 1981.

Al comparar el crecimiento de la inversión y los subsidios con el ritmo de progreso del producto sectorial se evidencia la ineficacia de estos

mecanismos. Mientras los recursos públicos canalizados al sector crecían a 12.5% anual, el producto sectorial apenas lo hacía a 2.2%. El crecimiento acumulativo de los apoyos fiscales a la agricultura alcanzó niveles máximos en 1980 y 1981 como consecuencia del auge petrolero y la política estatal expansionista. Esto provocaba un peso relativo cada vez mayor de los apoyos estatales en el desarrollo agropecuario. Al mismo tiempo, la magnitud de los subsidios llegó a incidir significativamente en las finanzas públicas del país.

Desde mucho tiempo antes de la crisis de la deuda externa, la política agrícola era claramente ineficaz, injusta, ineficiente e insostenible. Además de los costos muy significativos en la economía nacional, los resultados productivos eran mediocres y se incrementaba la inequidad.

Aunque en los setenta no se registraron cambios trascendentes en la política sectorial compensatoria ni en el rol de la agricultura dentro del desarrollo nacional, es necesario dar cuenta de algunos cambios en el contexto macroeconómico que tendrían graves repercusiones en la década siguiente.

#### *La inflación, camino hacia la recesión (1973-1977)*

En 1973, la crisis internacional del petróleo y la respuesta expansionista de la política económica del país a la recesión mundial rompieron la disciplina fiscal y la estabilidad de precios. El déficit fiscal provocaba el aumento de la demanda agregada y un déficit creciente en la cuenta corriente.

Los requerimientos financieros de esta política macroeconómica, y el interés de la banca privada internacional por reciclar los petrodólares en un contexto mundial recesivo, trajeron como consecuencia el inicio del endeudamiento acelerado con el exterior. Tanto la deuda externa pública como la privada se duplicaron entre 1973 y 1975. La deuda externa pública pasó de 5 500 millones a 11 500 millones de dólares, mientras que la deuda global neta pasó de 6 500 millones a 15 000 millones de dólares. Esta entrada de capital y la sobrevaluación monetaria provocaron



el acelerado crecimiento de las importaciones, las cuales aumentaron 30% en el año 1973 y otro 45% en 1974. Los mayores aranceles y las restricciones a las importaciones que trataban de equilibrar las cuentas externas estimulaban el contrabando, agravando aún más el déficit del sector público; ese efecto tenían también los subsidios a las exportaciones, acelerándose un círculo vicioso de desequilibrio fiscal y externo. La relación entre el déficit de la cuenta corriente en la balanza de pagos y el valor de las exportaciones de bienes y servicios pasó de 25% en 1972 a 31% en 1973, 48% en 1974 y 67% en 1975. Si bien la economía nacional continuó creciendo a tasas elevadas durante la crisis internacional de 1973-1974, este fue un proceso de corto plazo; la creciente desconfianza en la capacidad de sostener el tipo de cambio nominal provocó la salida de capitales, haciendo insostenible el desequilibrio externo y provocando la devaluación de agosto de 1976 que llegó a 80% en diciembre de ese año. En 1977 la economía nacional estaba sin crecimiento y con inflación.

Las importaciones agrícolas rompieron largamente todos los récords precedentes. La participación de la oferta externa en la oferta global de productos básicos subió de 1% en 1966 a más de 14%, justamente cuando los precios internacionales de los productos agrícolas registraron una extraordinaria alza provocada, entre otras razones, por las masivas importaciones de la URSS y China. Esto motivó el descongelamiento de los precios agrícolas internos y el acelerado crecimiento del gasto público canalizado hacia el sector. La inversión pública agropecuaria casi se duplicó de 1972 a 1975 y otro tanto ocurrió con los subsidios dirigidos al sector. Estas circunstancias reanimaron la inversión agrícola privada entre 1975 y 1979 posibilitando así los resultados positivos logrados entre 1977 y 1981, si bien en este periodo se presentó uno de los peores años agrícolas desde el punto de vista climático: 1979.

#### *El auge petrolero (1978-1981)*

Después del periodo de estancamiento con inflación que culminó con la devaluación del peso, la bonanza derivada de la riqueza petrolera permitió nuevamente amplios márgenes para las políticas gubernamentales.

A partir de 1978 el crecimiento económico volvió a ser sumamente acelerado. La tasa promedio hasta 1981 fue de 8.6% anual en términos reales. Paralelamente a las divisas generadas por las exportaciones petroleras se incrementaron, también, los fondos debido a la mayor deuda externa. Ésta aceleró su crecimiento por encima de la elevada tasa de 27% que había registrado hasta 1979. En 1980 aumentó 33% y, en 1981, 47%. El tipo de cambio volvió a apreciarse fuertemente. Solamente en 1980 el tipo de cambio real cayó 12% y, en 1981, 19% adicional.

Como todos los sectores productivos, la agricultura perdió competitividad internacional. Sin embargo, la holgura presupuestal generada por el auge petrolero permitió aumentar aún más los apoyos fiscales al sector agropecuario. En 1980 los subsidios del sector público aumentaron 54% respecto al año anterior en términos reales; en 1981 aumentaron 10% adicional. La tasa de subsidio sobre el total del producto agropecuario, que ya era muy elevada (alrededor de 15%), subió a 21% en 1980 y a más de 22% en 1981. Aproximadamente la mitad de los subsidios se transferían a través del sistema de la banca rural. Sin embargo, sintomáticamente, la inversión privada neta en el sector decrecía.

### ***Crisis y ajuste macroeconómicos***

#### *La crisis de la deuda externa*

El endeudamiento acumulado y la fuerte elevación de las tasas internacionales de interés, después de 1977, provocaron el crecimiento acelerado de los pagos de intereses y utilidades. De 1972 a 1982 los intereses pagados crecieron a una tasa de 43% anual, pasando de un nivel de 500 millones a más de 12 300 millones de dólares al año. El freno en el flujo de nuevos capitales a partir de este último año hizo explotar la crisis de la deuda externa.

En 1982 y 1983, por primera vez desde la crisis de los treinta, el producto interno disminuyó en términos reales. A pesar de la recuperación lograda después de 1986, la crisis, el proceso de ajuste y el *shock* petrolero implicaron que la tasa de crecimiento del producto interno bruto para el

decenio de los ochenta llegara solamente a 1.3% anual. Este crecimiento, inferior al demográfico, interrumpió décadas de progreso en el ingreso per cápita. El ingreso por habitante en 1994 fue 2% inferior al alcanzado en 1981. De hecho, la estimación del costo de la crisis en términos del producto por habitante no debiera reducirse a la disminución neta de 2%, pues si se hubiera sostenido el ritmo de progreso anterior, el producto por habitante de 1994 hubiera sido 60% mayor al que efectivamente se logró.

El mayor perjuicio se concentró en la población de ingresos medios y bajos de tal manera que los progresos de los mínimos de bienestar del conjunto de la población, y particularmente de los más pobres, se han revertido durante todo este periodo. A pesar de la recuperación, moderada, registrada entre 1988 y 1994, las remuneraciones medias reales en ese último año fueron 5% inferiores a las de 1982.

La crisis y las presiones recesivas derivadas de los procesos de ajuste implicaron una grave caída en los niveles de empleo formal y estable; se agravó el subempleo y creció el empleo informal. Además, el perfil del desempleo se modificó, afectando grupos particularmente sensibles. Anteriormente, el desempleo estructural y el subempleo se concentraban en los jóvenes que ingresaban a la edad activa y en el medio rural; en cambio, el desempleo provocado por la crisis, sobre todo en los primeros años, repercutió muy severamente sobre grupos que ya tenían empleo, con consecuencias sociales particularmente graves. Por otra parte, de los antecedentes señalados y de datos fragmentarios se estima un fuerte empeoramiento en la distribución del ingreso.

La crisis y el ajuste significaron también cambios mayores en el patrimonio y en la importancia relativa de distintos grupos de agentes dentro de la nueva dinámica económica. La importancia de los activos financieros respecto de la inversión física creció considerablemente; asimismo, los traspasos de patrimonio favorecieron al capital privado respecto del estatal y al capital externo respecto de los capitales nacionales. En particular, la influencia de la banca internacional resultó considerablemente incrementada.

### *Las nuevas condiciones macroeconómicas*

La crisis, al modificar radicalmente la situación de pagos internacionales del país, provocó condiciones macroeconómicas totalmente diferentes a las que prevalecían hasta 1982. El cambio puede sintetizarse en una serie de desigualdades. Hasta 1982 el país podía importar más de lo que exportaba, invertir más de lo que ahorra, el gobierno podía gastar más de lo que captaba y la sociedad podía consumir más de lo que producía. Después de 1982, los signos de esas desigualdades se invirtieron. México tuvo que exportar más de lo que importaba, ahorrar más de lo que invertía, el sector público debió captar más de lo que gastaba y la sociedad tuvo que producir más de lo que consumía.

Las nuevas condiciones fueron un detonante para las profundas reformas en el estilo de desarrollo económico de México. Para financiar el servicio de la deuda la economía nacional debía generar un superávit comercial, lo que implicaba reducir la absorción doméstica y estimular el desarrollo de la producción de bienes transables.

### *El ajuste macroeconómico*

El ajuste económico descansó en la austeridad fiscal y en la utilización de la política cambiaria que devaluó fuertemente el peso en 1982 y 1983. Se registró una drástica reducción de la inversión pública y simultáneamente se incrementaron los impuestos indirectos y las tarifas del sector público.

El producto interno bruto presentó una tasa negativa de 0.6% en 1982 y de 4.2% en 1983. Las remuneraciones reales cayeron 22% en ese periodo; las importaciones bajaron de 24 000 millones en 1981 a 14 400 millones de dólares en 1982 y a solamente 8 500 millones de dólares en 1983. En un vuelco de más de 17 000 millones de dólares en sólo dos años, el balance de bienes pasó de un déficit de 3 850 millones a un superávit de 13 800 millones de dólares.

El relativo equilibrio externo logrado permitió el apoyo a las políticas de estabilización y de reactivación económica en 1984 - 1985. La inflación

bajó de un nivel de 80% en 1983 a 60% anual. Simultáneamente se recuperó un modesto crecimiento de 3% promedio en esos años.

Este proceso de ajuste paulatino fue interrumpido, primero, por el terremoto de 1985, que provocó daños estimados en dos puntos del PIB y, posteriormente, por la caída de los precios del petróleo en 1986, la que dio origen a un segundo shock sobre la economía nacional, generando la necesidad de una nueva etapa de riguroso ajuste.

### *El colapso petrolero*

La propiedad estatal del petróleo había constituido un apoyo para el proceso de ajuste, ya que la devaluación del peso provocaba el incremento en el valor real del superávit interno del sector público. En esta segunda etapa de ajuste, la caída de los precios afectó simultáneamente la captación de divisas y los ingresos del sector público, lo que exacerbó las dificultades fiscales del ajuste. El desplome de los precios del petróleo volvió a generar agudos problemas de desequilibrio externo y enormes restricciones para el equilibrio fiscal.

La actividad económica registró nuevamente una profunda caída en términos absolutos de 3.8%. El proceso de devaluación llevó al peso a una subvaluación sin precedentes y el tipo de cambio real llegó a ser 60% superior al de 1981. La caída en la demanda interna y el fuerte ajuste en los precios relativos impulsaron un crecimiento extraordinario de las exportaciones no petroleras. De 1985 a 1987 éstas casi se duplicaron, pasando de 6 900 millones a más de 12 000 millones de dólares. Este crecimiento y el estancamiento de las importaciones permitieron que este subsector de exportaciones pasara a financiar prácticamente el total de los bienes importados.

Sin embargo, a pesar de los logros en el equilibrio externo, existía una profunda desconfianza que obligaba a mantener la subvaluación del tipo de cambio y, por lo tanto, a incorporar fuertes presiones inflacionarias. En 1987 la tasa de crecimiento del nivel general de precios llegó a 160% con tendencia a una mayor elevación.

Los logros en el ajuste y el progreso en el equilibrio externo, junto con el diagnóstico sobre la importancia de la confianza para una política de estabilización, llevaron a buscar la incorporación de los distintos agentes económicos dentro de un programa de estabilización de responsabilidad compartida. A fines de 1987, se llevó a cabo el Pacto de Solidaridad Económica (PSE). En contraparte a la austeridad fiscal, el sector privado se comprometió al control de una serie de precios clave y los trabajadores aceptaron el control de los salarios. A la gestión ortodoxa de la demanda, a través de la política monetaria y fiscal, se sumó una política de ingreso que permitió manejar la pérdida de capacidad adquisitiva.

Este programa permitió reducir el déficit fiscal y cortar la tendencia creciente de la inflación. Sin embargo, la salida de capitales continuaba presionando sobre la capacidad financiera del sector público, ya que tenía una deuda interna muy importante. La necesidad de mantener tasas de interés sumamente elevadas provocaba de este modo una trampa de endeudamiento que generaba nuevos requerimientos financieros en un círculo vicioso.

En 1988 el nuevo gobierno amplió la estrategia del PSE con el énfasis en el freno a la salida neta de capitales, a través de la renegociación de la deuda y las reformas estructurales, para buscar la repatriación de capitales y atraer inversiones externas. El nuevo programa, Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), tuvo cuatro elementos principales: estabilidad ortodoxa a través de la política monetaria, fiscal y cambiaria; una política de ingresos basada en controles de precios y salarios; la renegociación de la deuda externa aprovechando por primera vez el descuento con que era negociada en los mercados secundarios; y la profundización de las reformas estructurales para recuperar la confianza de los inversionistas y estimular la repatriación de capitales, incluyendo la apertura económica, la desregulación de los mercados, el proceso de privatizaciones y el cambio en el rol del Estado en el desarrollo.

El programa resultó sumamente exitoso durante los primeros años. Prácticamente sin mayor sacrificio en los salarios reales y sin agravar la recesión, registrándose incluso una leve recuperación en la actividad

económica, la inflación disminuyó acelerada y firmemente: 30% en 1990; 20% en 1991; 12% en 1992 y sólo 8% en 1993.

Este ajuste heterodoxo para la coyuntura fue acompañado también con una profundización de la reforma estructural. La apertura económica, los procesos de privatización y desregulación, y el nuevo rol del Estado en la economía, configuraron un nuevo marco para el desarrollo nacional.

### ***La reforma estructural***

#### *La apertura de la economía*

##### Causas estructurales de la apertura

Para lograr una orientación hacia el exterior, congruente con la necesidad de generar capacidad de pago externo y favorecer un cambio en los precios relativos a favor de los bienes transables, la apertura comercial juega un papel esencial. La protección al mercado doméstico implicaba menor competencia y mayores márgenes de ganancia en la producción para el mercado interno y, por lo tanto, la atracción en la asignación de recursos productivos hacia estas actividades. En cambio, la apertura de la economía genera una ampliación en la oferta, menores precios y mayor competencia, permitiendo disminuir las condiciones oligopólicas y las influencias de grupos de presión organizados dentro de la producción para el mercado interno. Se desalienta así la producción para atender la demanda doméstica, mientras que la producción para la exportación se hace relativamente más atractiva.

La apertura es indispensable para alcanzar la competitividad internacional en la producción de exportaciones y para permitir el acceso a materias primas y bienes de capital a precios internacionales, haciendo desaparecer barreras y protecciones que los encarecían. Además, los contactos amplios con el exterior pueden estimular fuertemente las actividades empresariales, sobre todo en este periodo de transición, a través de nuevos bienes, nuevas tecnologías, nuevos procesos productivos y nuevos mercados que pueden elevar la trayectoria de crecimiento de la economía.

La apertura comercial tiene también un importante efecto positivo en la batalla contra la inflación, al ampliar la disponibilidad de bienes. En ese sentido, resulta muy congruente con la estrategia de estabilización. Recíprocamente, el control del crecimiento en el nivel general de precios es también esencial para mantener la competitividad internacional sin presiones sobre el tipo de cambio.

Otra razón importante para la estrategia de la apertura económica es la necesidad de acelerar la incorporación del desarrollo tecnológico en el país. La integración en una cadena de mercados internacionales implica una fuerte exigencia de adecuación técnica y, al mismo tiempo, posibilita el ingreso acelerado de conocimientos tecnológicos. El ritmo de desarrollo de tecnología en los países industriales es más rápido que las posibilidades de incorporarla en los países en vías de desarrollo. Si el progreso técnico de un país depende solamente de la absorción tecnológica, a través de la tecnología incorporada en productos sustitutivos de importaciones, su rezago relativo aumentará cada vez más. Para acelerar el desarrollo técnico es necesario promover la transferencia tecnológica a lo largo de toda la cadena de producción hacia la exportación (Agosin, 1992).

A pesar de este rol positivo de la apertura en relación con el progreso tecnológico, es importante recordar que las posibilidades de incorporar de manera generalizada el progreso técnico en los procesos productivos tienen una naturaleza endógena y en gran medida dependen de la educación, la capacitación, la formación de la mano de obra y las condiciones de vida de los trabajadores, así como de las características de la estructura empresarial.

La apertura comercial también posibilita la apertura en la cuenta de capital. Anteriormente, en la medida en que el mercado interno estaba protegido, la regulación de las inversiones extranjeras tenía que ser muy rigurosa, ya que éstas solían buscar instalarse en el país atraídas por los beneficios de la protección a la producción interna. En cambio, la apertura de la competencia internacional, conjuntamente con la contracción del mercado interno provocada por la crisis y el ajuste, permiten orientar la inversión extranjera hacia la producción de exportaciones, complementan-



do los escasos recursos de inversión y aumentando la producción de bienes exportables.

Además de estas razones macroeconómicas, la apertura también favorece otra línea importante de la reforma estructural: la modernización del Estado y la desregulación. La supresión de las restricciones cuantitativas y de las barreras no arancelarias evita el aislamiento respecto a los precios internacionales y al mismo tiempo elimina el alto grado de discrecionalidad administrativa, generando reglas más claras y transparentes. A través de la tarificación se fortalece la competencia y la transparencia. Simultáneamente, los beneficios que concentraban algunos importadores se transfieren hacia las cuentas fiscales aunque sea en magnitud mucho menor.

La reducción de la dispersión arancelaria hacia una estructura más simple, de pocos tramos, disminuye los problemas y costos administrativos, es más transparente y es más fácil de fiscalizar. También se reducen las irregularidades administrativas en la clasificación de los distintos bienes importados. Además, entre más general y homogénea es la tarifa, resulta más fácil evitar presiones de diferentes grupos y sectores por tarifas diferenciales y exenciones.

### Avances y problemas en el proceso de apertura

El proceso de apertura económica se inició después de una regresión hacia una economía aun más cerrada derivada de las crecientes dificultades en la balanza de pagos —dentro del marco de la enfermedad holandesa—<sup>3</sup> durante el auge del petróleo y el fuerte proceso de endeudamiento de 1978 a 1981. Ya en este último año, en un intento por frenar la agudización del desequilibrio externo, habían sido restablecidos la mayor parte de los controles directos a la importación eliminados antes del auge petrolero.

---

3 Término que se refiere al efecto negativo causado en la economía por el *boom* exportador de un solo producto. El importante flujo de divisas provoca un tipo de cambio muy por debajo de lo que indicarían los cálculos de poder de compra, de manera que los precios internos de todos los bienes y servicios calculados en dólares resultan muy elevados comparados con los prevalecientes en otros países. Esto resta competitividad al conjunto de las exportaciones y estimula las importaciones.

En 1986 se firmó la entrada al GATT y en los años siguientes los cambios en la política comercial fueron muy significativos. La cobertura de los permisos de importación sobre la producción se redujo de 92.2% en junio de 1985, a menos de 18% a fines de 1990. Al mismo tiempo se eliminaron los precios oficiales de importación que reforzaban la política arancelaria. El desplazamiento de restricciones no arancelarias hacia restricciones arancelarias fue complementado con la reducción en el número de tramos del arancel y menores niveles en los mismos.

La dispersión de las tasas arancelarias que iban de 0 a 100% con 16 tasas diferentes se redujo a un rango de 0 a 20% con sólo cinco tasas. El arancel promedio que era de 27% disminuyó a 10% y a solamente 5.6% si se le estima ponderado por importaciones. La liberalización del comercio externo avanzó aceleradamente.

### *El cambio del papel del Estado en el desarrollo*

La crisis de la deuda externa y el colapso petrolero no solamente provocaron el fin del modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones, sino también el del Estado intervencionista y desarrollista. En medio de las condiciones impuestas por los acreedores y las instituciones financieras internacionales para renegociar la deuda externa en los primeros años de la crisis, la deuda externa privada debió ser mayoritariamente estatizada. De esta manera las presiones derivadas del desequilibrio externo fueron trasladadas a las cuentas fiscales. La necesidad de equilibrar el servicio de la deuda con un superávit en el comercio exterior obligaba al gobierno a generar un superávit primario equivalente, a fin de reducir el gasto interno, compensando así la menor disponibilidad de bienes y servicios en el país.

En la práctica, el superávit alcanzado en el comercio exterior no fue suficiente para satisfacer las necesidades del servicio de la deuda, por lo que debió recurrirse a distintas formas de refinanciamiento con los acreedores. Por otro lado, el gobierno tampoco pudo generar un superávit primario tan amplio. La necesidad de atender el servicio de la deuda

condujo a mecanismos de endeudamiento interno que presionaron sobre las tasas de interés y sobre el propio equilibrio de las cuentas fiscales, en un círculo vicioso que agravaba las presiones derivadas de la deuda externa. También condujo a un déficit fiscal que provocó fuertes tendencias inflacionarias.

A pesar de los enormes esfuerzos de austeridad, el balance en las cuentas fiscales no pudo lograrse sin una absorción importante de crédito, compitiendo con los agentes privados en la captación del ahorro interno, elevando la tasa de interés y aumentando, en consecuencia, las presiones recesivas. La menor actividad económica debilitaba los ingresos fiscales y los mayores intereses incrementaban el servicio de la deuda interna. Por otra parte, el financiamiento del déficit con mecanismos monetarios implicaba aumentar las presiones inflacionarias generando presiones adicionales sobre el tipo de cambio y salida de capital; la consecuente inestabilidad obligaba a una mayor elevación de la tasa interna de interés.

La necesidad de contraer el gasto, y la rigidez en los recursos que debían destinarse al servicio de la deuda externa e interna, provocaron una fuerte presión sobre la contracción del gasto público. En los primeros años esto afectó esencialmente la inversión; después del *shock* petrolero también se redujo drásticamente el gasto corriente.

Al concentrarse en la política fiscal el esfuerzo para la recuperación de los equilibrios macroeconómicos, recayó en el Estado la responsabilidad fundamental de la estabilización. Esto condujo a que dentro de las líneas fundamentales del cambio estructural estuviera la reforma del Estado. En ésta se incluye una profunda transformación fiscal que abarca la reforma presupuestaria, la reforma tributaria, la reforma de las políticas sobre la deuda externa y la reforma de las empresas públicas. A esto se suma la repercusión sobre el papel del Estado en el desarrollo nacional, el carácter de las intervenciones, el proceso de desregulación, la desincorporación de empresas públicas y el rol del Estado en la atención a la pobreza y la búsqueda de mayor equidad.

El ajuste fiscal permitió eliminar el déficit del gobierno de varios puntos del PIB. Sin duda a este resultado contribuyeron los ingresos procedentes de la privatización de empresas estatales; pero aun sin considerar esos ingresos, la disciplina fiscal prácticamente habría hecho desaparecer el déficit. En 1994 los ingresos fiscales se habían consolidado como consecuencia de cierta recuperación en la actividad económica y también por la ampliación de la base de tributación. Además se hicieron importantes esfuerzos para reducir la evasión.

Por el lado del gasto, la renegociación de la deuda permitió una reducción significativa de las obligaciones de corto plazo, la que fue apoyada por la reducción en las tasas de interés. En 1991 los pagos de intereses cayeron casi 40% en términos reales respecto al año anterior. En el caso de la deuda interna el pago de intereses durante los años de fuerte inflación significó, realmente, amortizaciones de principal, ya que incluían la corrección por la depreciación monetaria; consecuentemente, la presión de este endeudamiento también se redujo en forma significativa.

En esos años, la reforma fiscal se vio reforzada por profundos cambios en el papel del Estado en el desarrollo. Los procesos de las empresas públicas y la desregulación de los mercados fueron particularmente significativos en este sentido.

### *El proceso de privatización de empresas estatales*

Aunque las críticas —ideológicas u objetivas— a las empresas públicas se habían presentado desde bastante tiempo atrás, éstas no habían conseguido modificar en lo esencial el alcance de este sector. Sin embargo, la crisis y el drástico cambio provocado en las finanzas públicas cancelaron categóricamente las posibilidades de continuar una estrategia de desarrollo con gran participación estatal en las actividades productivas. Se hizo evidente la imposibilidad de mantener el nivel irracional de subsidios a través de las empresas estatales; el deterioro en las finanzas gubernamentales impidió generar nuevas inversiones necesarias, o incluso

manejar muchas de las empresas del sector público en forma medianamente eficiente.

A la necesidad de anular los déficit de las empresas estatales, la escasez de fondos para inversiones dentro de las mismas y la presión para reducir el gasto corriente administrativo, se sumó la necesidad de concentrar los escasos recursos del Estado en las áreas donde las diferencias de productividad pública respecto a la privada fueran mayores, como es el caso de la infraestructura física, la inversión en capital humano y el desarrollo social.

El proceso de privatización cumple así varias finalidades: la reducción del gasto fiscal por contribuciones a empresas deficitarias; el incremento de los ingresos fiscales, por lo menos en el corto plazo, permitiendo aliviar presiones de caja; mayor aliento a la inversión privada ante la incapacidad financiera del Estado para asegurar nuevas inyecciones de capital para el desarrollo de esas empresas; un estímulo a la repatriación de capitales; y la liberación de recursos públicos para utilizarlos en la atención al enorme deterioro de las condiciones de vida de la población más pobre, a la formación de capital humano, al desarrollo de infraestructura física y al desarrollo social.

Frente a las razones que fundamentan el proceso de privatización hay, también, argumentos de justificación de la empresa pública que mantienen su validez. En un país con economía altamente polarizada, la empresa pública permite dar un uso productivo al excedente económico derivado del patrimonio nacional en recursos naturales o recursos estratégicos; evita que se generen economías de enclave vinculadas al exterior a través de empresas tan importantes en la economía que vulneren la soberanía nacional; en este sentido, asegura el control nacional sobre recursos patrimoniales y garantiza el cumplimiento de objetivos nacionales; permite resolver en beneficio social el monopolio natural o los monopolios técnicos, y es un mecanismo que puede ser utilizado para resolver fallas de mercado y regular la competencia oligopólica. La empresa pública también puede justificarse en la creación de infraestructura básica no rentable para iniciativas privadas por la

presencia de externalidades o por una rentabilidad a muy largo plazo, o en la conformación de un punto de partida para la mayor diversificación industrial, la integración vertical y el desarrollo tecnológico.

Las decisiones respecto a la privatización deben tomarse con base en criterios pragmáticos, orientados a favorecer el máximo beneficio social no solamente en el corto plazo, sino también en la estrategia de desarrollo de largo plazo. Es indispensable superar posiciones ideológicas, reconociendo que la privatización es un medio y no un fin en sí mismo. En algunos casos la empresa pública puede ser el mejor mecanismo para resolver problemas que el mercado no puede superar o que exigirían una regulación demasiado pesada, complicada y vulnerable. En otras ocasiones, el carácter público de alguna empresa y su vinculación con mecanismos corporativos o políticos puede constituir el mayor freno al logro de la eficiencia.

En el caso de las empresas mayores que servían para superar fallas de mercado, la privatización debe prever una adecuada regulación en la operación de la empresa privatizada. El eficaz funcionamiento de los mercados no implica exclusivo juego de las fuerzas libres de oferta y demanda, sino también intervención o regulación activa cuando existen insuficiencias en los mecanismos de competencia.

Por otro lado, el Estado deberá aumentar la eficiencia de las empresas que se mantengan en el sector público abriéndolas más a la competencia, permitiéndoles mayor autonomía respecto del gobierno, estableciendo planes estratégicos de mediano plazo análogos a los de las empresas privadas, disminuyendo las presiones corporativas, evitando la sobredotación de personal y generando una administración técnica que asegure mayor transparencia en su operación y mejores posibilidades de control.

En el proceso mismo de privatización es importante evitar que éste lleve a una mayor concentración de poder e ingreso, ya que en países de economías altamente polarizadas y con mercados de capital poco desarrollados existe un riesgo grande de que los procesos de privatización concentren los beneficios en determinados grupos de interés. Igualmente

es importante vigilar las posibilidades de subvaluación en el precio de venta, lo que fácilmente puede ocurrir dado el deterioro de la economía, en especial, del sector público. Además del precio deberían negociarse condiciones de modernización y de inversión a fin de evitar que mecanismos de especulación provoquen el estancamiento de empresas que pueden ser importantes para el desarrollo nacional.

Finalmente, es esencial tener presente que los ingresos generados por el proceso de privatización se obtienen una sola vez y, en cambio, la pérdida patrimonial puede disminuir la capacidad para generar ingresos fiscales en el futuro. Esto implica una atención especial a la utilización de los ingresos derivados de la privatización. Si éstos se utilizan para financiar el gasto corriente, eventualmente se presentará un deterioro en las cuentas fiscales; por el contrario, si esos fondos se utilizan para financiar inversiones rentables o para disminuir el monto de la deuda externa, las finanzas públicas podrían mejorar en el mediano plazo.

A partir de 1988 las restricciones de financiamiento a la inversión pública y la necesidad de atender áreas donde el Estado tiene una clara ventaja comparativa, implicaron la aceleración del proceso de privatización. Entre 1983 y 1988 las privatizaciones afectaron, en general, empresas pequeñas y medianas sin mucha justificación económica o social (típicamente: hoteles, molinos, fábricas de bicicletas, textiles, refrescos y siderurgia). En cambio, a partir de 1988 el proceso de privatización asume mucho más fuertemente el carácter de reforma estructural, involucrando la venta de empresas públicas de mayor importancia tanto por el monto de sus activos como por su papel en el desarrollo. En muchos casos se trataba de compañías de gran tamaño que operaban en mercados no competitivos y, por lo tanto, era necesaria la estructuración de un marco regulador. Este cambio, del Estado productor hacia el Estado regulador, constituye una de las líneas principales en la transformación del Estado y de su rol en el proceso de desarrollo.

#### *El proceso de desregulación de la economía*

El cambio desde el Estado productor hacia el Estado regulador se ha dado en un contexto general hacia la desregulación de la economía. En la

práctica, significa una nueva forma de intervención en la que el Estado rearma su rol normativo liberando, al mismo tiempo, fuerzas productivas en un contexto de mayor autonomía para los agentes privados.

La desregularización progresó aceleradamente a partir de la recuperación de los equilibrios macroeconómicos básicos y la reducción de la necesidad de controlar los instrumentos económicos y financieros. La relativa liberación cambiaria, y la apertura de la economía, significaron mayor fluidez en el funcionamiento de los mercados y la supresión de muchas trabas y restricciones. Por otra parte, la eliminación o drástica reducción de los subsidios también permitió un funcionamiento menos regulado para los agentes económicos.

El proceso de desregulación se fortaleció también a partir de que la crisis, y las necesidades de ajuste, pusieron en evidencia las profundas desviaciones y rigideces que se habían generado en muchos de los mecanismos de regulación, las cuasirentas administrativas provocadas por la acción estatal sobre los mercados, así como los costos, despilfarros e ineficiencias ligados a muchas formas de intervención económica. En ese sentido, los graves vicios y fracasos que se generaron en varios mecanismos de regulación contribuyeron fuertemente a la necesidad de desregular.

Sin embargo, muchos de los objetivos de la regulación siguen siendo válidos. En cada caso es indispensable evaluar realísimamente las posibilidades de una regulación eficiente; en particular, la capacidad de mantener la autonomía para poner, modificar o quitar estímulos, exclusivamente por razones técnicas, sin que se generen presiones acumulativas que introduzcan rigidez a los mecanismos de regulación. A partir de la justificación económica y social de los objetivos de la regulación y de la viabilidad de lograr una operativa eficiente, la regulación puede constituir un instrumento para dar mayor eficiencia a los mercados y favorecer el logro de los objetivos de desarrollo.

### ***El rol del tipo de cambio***

En los últimos años, el proceso de estabilización económica, simultáneo a la reforma estructural, empezó a encontrar fuertes dificultades, sobre todo



por la apreciación cambiaria. En ausencia de políticas que incentivaran el ahorro y neutralizaran el aumento en el gasto, el flujo de capitales provocó la apreciación en el tipo de cambio, la disminución en el tipo de cambio real agudizó los efectos de la apertura económica sobre la producción nacional.

La experiencia en los países del Sureste Asiático muestra cómo la apertura económica, en combinación con determinada protección selectiva a la producción nacional y fuertes incentivos a la exportación, permitió orientar el aparato productivo hacia los mercados internacionales, manteniendo un ritmo de crecimiento acelerado. La planta productiva encontraba un tipo de cambio remunerativo y estable que estimulaba las exportaciones, tenía acceso a insumos y bienes de capital a precios internacionales que favorecían la competitividad, y se beneficiaba de mecanismos temporales de protección a niveles relativamente bajos que se fueron eliminando gradualmente en la medida que maduraba la capacidad competitiva. Estas condiciones, y el apoyo a través de financiamiento en condiciones preferenciales, permitieron una reconversión productiva profunda pero realizada en forma gradual y protegiendo la capacidad productiva existente.

Las condiciones de la apertura mexicana presenta problemas mucho mayores. Por un lado, se dificulta lograr un tipo de cambio alto y estable que permita moderar la incidencia de la liberalización comercial; por otra parte, las propias dificultades para consolidar la estabilidad macroeconómica generan presiones que hacen más difícil graduar selectivamente el ritmo de la apertura, ante la necesidad de confirmar la decisión política y la irreversibilidad del proceso.

La apertura económica exacerbó la contradicción entre la utilización del tipo de cambio para favorecer una orientación de desarrollo hacia el exterior y su utilización con fines de desacelerar la inflación y fortalecer la estabilidad. La desprotección comercial hacía recaer en la política cambiaria la mayor responsabilidad en el equilibrio con el exterior mientras que, simultáneamente, existían presiones muy importantes para

utilizar el tipo de cambio como ancla para controlar el nivel general de precios.

En estas condiciones, la política cambiaria se veía tensionada por dos objetivos contradictorios. Por un lado, a partir de la crisis de la deuda externa y del colapso petrolero, la búsqueda del equilibrio en la balanza de pagos exigía la elevación del tipo de cambio. Por otra parte, para controlar la inflación resultaba importante mantener el tipo de cambio sin modificación.

En los años en que las devaluaciones habían dado como resultado un tipo de cambio real elevado, la subvaluación monetaria provocaba un aumento en los márgenes de ganancia del sector privado impidiendo la estabilidad de precios a pesar de la importante disminución relativa de las tarifas públicas y del estancamiento en los salarios reales. Por el contrario, la disminución en el tipo de cambio real constituyó un factor clave en la desaceleración de la inflación hasta 1994.

Por otra parte, la reducción o eliminación de la protección comercial a la actividad productiva puede verse parcialmente compensada por la elevación del tipo de cambio, lo que permite ir retirando protecciones específicas sin exponer la planta productiva a una competencia demasiado brusca que ponga en riesgo de desmantelamiento la capacidad de producción. La contrapartida de esta ventaja es la rigidez en los márgenes de ganancia de las inversiones privadas, en condiciones de escaso crecimiento o recesión y un mayor peso del ajuste sobre las finanzas públicas y las remuneraciones de los trabajadores.

Las amplias variaciones y la magnitud de la corriente de capitales hacia el país en los últimos años también generan nuevos determinantes de la política cambiaria. Anteriormente el tipo de cambio dependía esencialmente del balance en variables reales, ya que los flujos de capital internacional eran muy reducidos. Pero durante los últimos años, el acelerado crecimiento en los movimientos de capital financiero y el proceso de globalización de la economía mundial han desplazado

relativamente los determinantes del tipo de cambio real desde la cuenta corriente hacia la cuenta de capital.

Aunque el financiamiento externo contribuía a agilizar la asignación de recursos hacia la exportación al acelerar el progreso tecnológico, mejorar la inserción internacional del país y adecuar la planta productiva a las nuevas condiciones del desarrollo nacional, la entrada de estos fondos tenía también el efecto de incrementar el gasto interno, elevando los precios relativos de los bienes no comercializables respecto de los comercializables.

Hipotéticamente habría sido más conveniente lograr primero una estabilización, después una apertura apoyada por una protección selectiva que permitiera la transformación de la capacidad productiva y su orientación hacia la exportación y, finalmente, la liberalización del comercio internacional y de la cuenta de capital. Al realizarse simultáneamente la apertura comercial y los esfuerzos de estabilización, el tipo de cambio tendió a apreciarse para combatir la inflación y, por lo tanto, en lugar de contribuir a graduar la competencia de las importaciones, la agudizó. Consecuentemente, el impacto sobre la capacidad productiva fue mucho mayor.

Durante los años noventa el tipo de cambio real cayó drásticamente. Entre 1987 y 1994 el peso se apreció casi 60%. El tipo de cambio real llegó a ser el más bajo desde 1981, cuando se tuvo el récord de sobrevaluación monetaria. Esas condiciones agudizaron el impacto de la liberalización comercial sobre la planta productiva y sobre los equilibrios macroeconómicos. Resultaba así indispensable mantener los flujos de capital para financiar un déficit en cuenta corriente que crecía aceleradamente y que ya era cercano a 8% del producto interno bruto.

Esas condiciones y el manejo de las expectativas económicas convirtieron la aprobación del Tratado de Libre Comercio (TLC) en la mayor prioridad de política y en un refuerzo indispensable para proseguir la estrategia de apertura, tanto por las ventajas para las exportaciones mexicanas a Estados Unidos en contraparte a la apertura comercial de la economía mexicana, como por la confianza en la estabilidad de los flujos de capital.

### *La agricultura a partir de la crisis de la deuda externa*

La crisis, los procesos de ajuste y las reformas estructurales han probado efectos trascendentes en el desarrollo agropecuario. Por un lado, el deterioro en el crecimiento global y en la demanda interna así como los problemas derivados de los desequilibrios macroeconómicos tuvieron un importante impacto negativo en el desarrollo agrícola. En segundo lugar, la apertura económica y la orientación del desarrollo hacia el exterior se presentaron justamente cuando las condiciones internacionales de los mercados agrícolas eran particularmente desfavorables y estaban en marcha importantes negociaciones a nivel mundial. En tercer lugar, la profunda transformación en el rol del Estado ha estado lejos de ser un proceso ordenado y controlado; en gran medida ha estado marcado por el colapso de las finanzas públicas. Esto significó también grandes dificultades para un desarrollo agrícola que en gran parte descansaba en la política agrícola instrumentada con recursos fiscales.

### *Incidencia de los cambios macroeconómicos sobre la agricultura*

El primer efecto de la crisis de 1982 sobre el desarrollo agrícola fue el impacto de la recesión económica general. Al interrumpir un crecimiento económico de varias décadas, la crisis afectó necesariamente a todos los sectores productivos. A pesar de la baja elasticidad del ingreso y el carácter básico de los productos agrícolas, es evidente que ningún sector podía sustraerse a los efectos de una caída en el ritmo de crecimiento económico de un nivel superior a 6%, durante las dos décadas anteriores a la crisis, a solamente 1.8% en los últimos trece años. Aunque en la agricultura los efectos fueron globalmente menores que en otros sectores, en varios rubros productivos con mayor elasticidad del ingreso, como en la ganadería, los efectos negativos de la pérdida de capacidad adquisitiva de la población fueron sumamente graves.

Además, la inestabilidad económica que se registró durante los procesos de ajuste afectó fuertemente la inversión. Los graves problemas derivados de las modificaciones en el tipo de cambio, subvaluado significativamente

durante varios años, muy sobresaltado después y otra vez subdevaluado en 1995, generaron dificultades para consolidar procesos productivos estables. Los amplios movimientos en el tipo de cambio real han impedido el indispensable periodo de maduración para la movilización efectiva de los recursos y la reestructuración de las actividades productivas. Durante los años de la recuperación, hasta 1994, la caída del tipo de cambio real, si bien facilitaba el acceso a insumos y bienes de capital, aumentaba las presiones de la competencia externa y disminuía la competitividad de las exportaciones.

Los graves problemas derivados de la insuficiente infraestructura, así como la deficiente operación de los servicios en el medio rural, dificultan la reasignación de los recursos productivos en función de la orientación del desarrollo hacia el exterior. Frecuentemente las exportaciones agrícolas enfrentan cuellos de botella de las cadenas de comercialización. Las carencias en la infraestructura de transformación, conservación y transporte de los productos agrícolas; la irregularidad de los servicios y comunicaciones; la inexistencia de sistemas financieros adecuados, y la deficiente información de mercados constituyen fuertes obstáculos para la reconversión productiva de la agricultura mexicana.

La política monetaria restrictiva, combinada con las dificultades de la deuda interna del sector público y la desconfianza en la estabilidad, provocaron tasas de interés sumamente elevadas que tuvieron un fuerte impacto sobre el desarrollo agropecuario, particularmente en el caso de actividades que requieren inventarios relativamente más elevados, como en la ganadería, donde los costos financieros han tenido graves consecuencias. Esto se presentó simultáneamente a la eliminación de los subsidios en el sistema de crédito agrícola, que había representado uno de los instrumentos más importantes dentro de las políticas de apoyo al sector agropecuario, y a la restricción en los montos del crédito oficial, que era una fuente fundamental para el financiamiento de las actividades agrícolas.

El impacto más grave sobre la agricultura provino del ajuste fiscal y del desmantelamiento de la política sectorial compensatoria. El desarrollo

agrícola del país descansaba en gran medida en los estímulos derivados de la inversión y el gasto público.

Durante décadas la inversión pública desempeñó un papel esencial para promover la inversión privada en la agricultura a través de la dotación de infraestructura física al medio rural en obras de irrigación, electrificación, comunicaciones y de la introducción de servicios generales para localidades pequeñas alejadas de los centros urbanos.

Una gran parte de los programas de desarrollo agrícola, como investigación, extensión, asistencia técnica, capacitación, controles sanitarios y apoyos directos a la producción y comercialización, eran realizados por el Estado. Los subsidios, a través del sistema de crédito, de los precios subvencionados y del gasto público en fomento agrícola constituían una base esencial del desarrollo agrícola nacional. Durante los decenios previos a la crisis y particularmente en los años 1980 y 1981, los subsidios del sector público a la agricultura habían crecido aceleradamente. La tasa de subsidio en relación con el producto agropecuario era de 22%, representando cerca de 1.8 puntos del producto interno bruto global.

Como consecuencia de la crisis de 1982, tanto la inversión pública agropecuaria como los subsidios y los gastos en fomento agrícola se redujeron bruscamente a menos de la mitad; y después de 1983 siguieron una tendencia aceleradamente decreciente. Para 1987 el total del subsidio a la agricultura ya era inferior a medio punto del producto interno bruto.

El impacto del ajuste fiscal sobre el sector agrícola fue mucho mayor que el promedio. Al mismo tiempo que se presentaba una fuerte caída en el gasto público global, la proporción del mismo que se canalizaba a la agricultura disminuía rápidamente: de 12% en 1980 a 9.6% en 1983 y a menos de 6% en 1989. Después de ser un sector altamente subsidiado, la agricultura se ve enfrentada a la exigencia de convertirse en un sector altamente productivo y competitivo; sin embargo, simultáneamente, el rezago del medio rural en infraestructura física, servicios y condiciones de vida, lejos de haber sido superado, incluso se ha hecho más grave.

El proceso de desregulación general de la economía mexicana se ha expresado fuertemente en la agricultura, a través del desmantelamiento de controles vinculados a los subsidios de la política compensatoria y la liberalización relativa de los mercados externos e internos de los productos agrícolas. A estos cambios se agrega la reforma estructural en el caso del ejido.

### *La reforma del ejido*

La reforma agraria que creó los ejidos modernos fue el mecanismo para romper las barreras a la inversión productiva derivadas del monopolio en la propiedad de la tierra. Sin embargo, el ejido llegó a convertirse en una nueva barrera al desarrollo de la inversión productiva en la agricultura. Las características de esta forma de tenencia impedían el acceso a fuentes de financiamiento diversificadas, dificultaban posibilidades de agregación de oferta e impedían opciones de intensificación productiva para un desarrollo agrícola mayor.

Después del periodo cardenista, el reparto agrario obedeció mucho más a la necesidad de satisfacer demandas sociales y a paliar los efectos del carácter excluyente del desarrollo que a la búsqueda de mayor eficiencia y productividad. Se distribuyeron tierras insuficientes en cantidad y en calidad, tendiéndose a maximizar el número de beneficiarios a costa de profundizar los problemas de capacidad productiva en la estructura de la propiedad.

Dentro de esta orientación, la agricultura ejidal se desarrolló estrechamente articulada con los numerosos mecanismos de intervención gubernamental en el marco de la política agrícola compensatoria. Las condiciones de excepción, las salvaguardas y los controles derivados de la personalidad del ejido inhibían las posibilidades para un desarrollo agrícola impulsado por la inversión privada.

Aunque los problemas de paternalismo, de corporativismo dependiente y de falta de auténtica participación habían sido evidentes desde largo tiempo atrás, la estructura de subsidios y apoyos permitía mantener la

agricultura ejidal en paralelo a la agricultura privada. El colapso del Estado y las severas restricciones provocadas por la austeridad fiscal cancelaron las posibilidades de mantener el apoyo del sector público a la agricultura ejidal. Al desaparecer la política agrícola compensatoria y restringirse el rol del Estado en el desarrollo, la producción en los ejidos dependía fundamentalmente del proceso de inversión privada.

Si bien el ejido ha permitido condiciones de subsistencia para un gran número de pequeños productores y campesinos, la estructura ejidal rígida impedía la vinculación con inversiones privadas capaces de generar la superación de los niveles productivos en el marco de mercados más libres. En el antiguo marco jurídico la inversión privada en la agricultura ejidal era irregular, cuando no francamente ilegal; operaba, así, sobre bases precarias y frecuentemente provocaba condiciones discriminatorias contra los propios ejidatarios. La apertura de la estructura ejidal hacia una mayor responsabilidad y capacidad de decisión resultaba inevitable. La desregulación jurídica del ejido permitirá encontrar diversas soluciones a las particulares condiciones productivas de cada ejido.

### ***La crisis cambiaria (1994-1995)***

El grave vuelco sufrido en la economía mexicana y en las expectativas de desarrollo a partir de la devaluación del peso en diciembre de 1994 hacen indispensable un esfuerzo de actualización del análisis, aún cuando las definiciones de política están en marcha y el contexto macroeconómico es muy volátil.

Hasta 1993 la estrategia de realizar simultáneamente las reformas estructurales y los ajustes para la estabilización económica mantuvieron su viabilidad, a pesar de las tensiones que esto generaba. Las prioridades de política, centradas en el control de la inflación y en las reformas necesarias para la integración de la economía mexicana al TLC, provocaban el retraso cambiario y un creciente desequilibrio externo, al que se respondía frenando aún más el deslizamiento del peso a fin de continuar estimulando la entrada de capitales. Si bien esta estrategia entrañaba los riesgos señalados en los capítulos precedentes, aún



resultaba posible creer en el éxito de la apuesta. Los flujos de capital permitían financiar el déficit externo y podía mantenerse la esperanza de que las inversiones condujeran a un incremento de las exportaciones que permitiera mejorar la situación de la balanza comercial. De esta manera podría lograrse una integración exitosa en el TLC a niveles de ingreso por habitante muy superiores a los precedentes.

Durante 1994 el contexto externo de la economía mexicana comenzó a variar muy rápidamente. Se consolidaba la recuperación internacional y se estimulaban las inversiones en los países desarrollados; pero, sobre todo, las tasas de interés dejaron los niveles tan bajos que habían mantenido y que hacían particularmente atractivas las colocaciones en México y otros países de América Latina. Esto tendía a debilitar la corriente positiva de capitales.

Los graves acontecimientos políticos ocurridos en México durante ese mismo año y la rápida erosión de la confianza en la estabilidad institucional, y por lo tanto en la estabilidad macroeconómica del país, se presentaron cuando las tensiones en la apuesta estratégica del modelo dejaban muy poco margen de maniobra. El creciente desequilibrio externo y la ausencia de políticas que incentivaran el ahorro interno hicieron recaer todo el peso de los equilibrios macroeconómicos en la entrada de capitales del exterior. Simultáneamente, la inminencia de las elecciones contribuyó a dificultar una corrección en la política y su adecuación al cambio en las condiciones internacionales y a la pérdida de confianza de los inversionistas externos. La salida de capitales fue cada vez más compensada con capitales de muy corto plazo. Esto significaba un cambio cualitativo mayor en las condiciones de una apuesta que tenía en la estabilidad del flujo de capitales la variable fundamental para mantener los equilibrios macroeconómicos. La falta de una respuesta adecuada a esas nuevas condiciones generó un proceso acumulativo de mayor pérdida de confianza y mayor utilización de capitales de cortísimo plazo, y de mecanismos indexados al dólar que hacían cada vez más inevitable el colapso final de la estrategia.

Quizás todavía con posterioridad a las elecciones hubiera sido posible implementar algunas de las medidas que finalmente debieron tomarse,

pero se hubiera hecho sin la carga de una devaluación traumática. Hipotéticamente el incremento en los impuestos, la obtención de préstamos de los socios en el TLC y de los organismos financieros internacionales, la elevación de las tasas de interés, la autoridad fiscal y el establecimiento de compromisos concertados, podrían haber conducido a un reajuste más ordenado y a la recuperación de la confianza en menor plazo. En estas condiciones quizás hubiera sido posible corregir el retraso cambiario con un mayor deslizamiento y en una trayectoria que permitiera la rápida recuperación de la confianza. Será difícil saber hasta qué punto los graves conflictos en la sucesión del gobierno impidieron la instrumentación de medidas como las señaladas y una corrección oportuna de la estrategia económica.

En la práctica, la eliminación de la sobrevaluación monetaria realizada mediante una devaluación inevitable ante la amenaza de insolvencia, lejos de permitir la rápida recuperación de la estabilidad de los equilibrios macroeconómicos por la corrección del retraso cambiario, generó una enorme incertidumbre que perjudicó una variable clave para reducir el costo del ajuste: la confianza. De esta manera la corrección cambiaria fue largamente superada por la corrida de capitales, aumentando significativamente la magnitud del ajuste.

La frustración social que ha provocado esta nueva crisis no sólo obedece a la pérdida de nivel de vida; la reacción se ha visto exacerbada por una percepción de engaño respecto al esfuerzo de ajuste previamente realizado. A diferencia de la crisis de 1982, cuando el consenso por derrotar la elevada inflación permitió que el esfuerzo de ajuste llegara a aceptarse como necesario, esta nueva crisis se presenta después de varios años de gran sacrificio y cuando se había desarrollado cierto grado de triunfalismo respecto al éxito del ajuste y de la transformación estructural. Derivada de este descontento generalizado y de los graves síntomas de descomposición en las estructuras de poder, existe la tendencia a cuestionar el modelo aun en los aspectos en que sería totalmente positivo, echando en el mismo saco de culpabilidad el conjunto de las reformas. Esto, desde luego, también está ponderado por las diferencias de intereses en las definiciones del programa de emergencia y de las correcciones al estilo de desarrollo.

Las reformas estructurales obedecieron a una necesaria adecuación del desarrollo nacional a las profundas transformaciones sociopolíticas, económicas y tecnológicas a nivel mundial. Es fundamental que tanto el plan de emergencia para enfrentar la crisis cambiaria como los ajustes más permanentes en el estilo de desarrollo, equilibren la corrección de las deficiencias de la estrategia seguida durante los últimos años con la consolidación de las reformas estructurales de la economía nacional.

Las concepciones básicas de las reformas estructurales, el carácter prioritario de los equilibrios macroeconómicos, el énfasis en la productividad, la eficiencia y la competitividad no deberían ser puestas en riesgo. Sin embargo, la crisis cambiaria ha mostrado que es necesario buscar los complementos que corrijan el modelo de desarrollo. En este sentido, el mero ajuste económico parecería insuficiente. Los efectos y costos de la crisis obligan a buscar los vacíos y fallas que se están presentando en la construcción del nuevo estilo de desarrollo, no solamente en las dificultades para su instrumentación, sino también en el cuerpo básico de su definición.

Esta es la tercera vez en los últimos 20 años que la economía mexicana cae en crisis después de un periodo de flujo positivo de capitales. En 1973 y 1975 la banca privada internacional encontró en México, como en otros países del Tercer Mundo, un destinatario para reciclar los petrodólares en medio del ambiente recesivo del mundo industrializado causado por la crisis del petróleo. En esos años, la política expansiva insostenible del gobierno mexicano llevó a la caída del tipo de cambio real, a la crisis externa y a la devaluación y crisis de 1976-1977. A partir de 1978, la bonanza petrolera mexicana y las bajas tasas de interés en los Estados Unidos alimentaron una entrada de capitales internacionales aún más acelerada que desembocó en la crisis de la deuda externa de 1982. Finalmente, a partir de 1989 la recuperación de la confianza en la economía mexicana por la reestructuración de la deuda externa, la menor deuda interna y el abatimiento del déficit fiscal, más el proceso de privatizaciones, atrajeron nuevamente ingentes capitales que encontraban en México una rentabilidad muy superior a la de las tasas internacionales de interés, que en ese periodo habían vuelto a caer a niveles sin precedente. El resultado final, después del enorme retraso acumulativo en

el tipo de cambio y del crecimiento insostenible del déficit en cuenta corriente durante el periodo de entrada de capitales, fue la crisis cambiaria de diciembre de 1994.

Esas experiencias son aún más importantes si se considera que los cambios tecnológicos en telecomunicaciones, microelectrónica e informática que han agudizado la globalización económica y los flujos internacionales de capital, continuarán profundizando esos procesos a tasas aceleradas. Por otra parte, la inserción internacional de México, dominada por su integración al TLC, lo convierte en un destinatario preferente de corrientes de capital, que si bien son modestas comparadas con los movimientos monetarios entre los países desarrollados, alcanzan montos muy significativos dentro del contexto económico nacional. Si se quiere evitar un nuevo ciclo de auge ligado a la afluencia de capitales externos seguido de una nueva crisis con salida de capitales, la recuperación de la confianza deberá ir acompañada de una fuerte disciplina macroeconómica, de una profunda reforma del funcionamiento del sistema financiero mexicano y de políticas eficaces para estimular el ahorro interno.

Simultáneamente, será necesario continuar la profundización de las reformas estructurales de la economía nacional. Dada la situación derivada de la crisis cambiaria, será indispensable el mayor pragmatismo y flexibilidad en la aplicación de reformas, pero éstas no deberían estancarse. Aún hay temas esenciales que deberían ser atacados. En lo político, la separación entre los partidos y el gobierno, la reforma al poder judicial, la lucha contra la corrupción y la democratización de los procesos electorales son absolutamente indispensables. En lo económico, la política fiscal y la seguridad social, la reforma laboral y el corporativismo, la solución a los graves problemas en educación y en salud, la revalorización del medio rural, la efectiva federalización y la desregulación administrativa de numerosos procesos. Por otra parte, el rigor en el manejo macroeconómico, lejos de invalidar las políticas sectoriales, deja un amplio campo de acción que éstas deben llenar dentro de la conducción del desarrollo.

### *Papel de la agricultura en el desarrollo de México*

A partir de la crisis de la deuda externa, los procesos de ajuste, los cambios en el entorno mundial y la globalización de los procesos económicos han provocado profundas transformaciones en el desarrollo mexicano. Si bien todavía hay graves problemas a superar antes de poder identificar un nuevo modelo de desarrollo sostenido para el país, no hay duda de que éste presentará condiciones muy diferentes a las prevalecientes hasta antes de 1982. Se ha configurado un nuevo marco macroeconómico, existen exigencias mucho más rigurosas para la inserción económica internacional y se ha modificado fuertemente el papel del Estado y de los demás agentes económicos.

El rol de los distintos sectores productivos en el desarrollo económico y social también será diferente. En particular los cambios en las restricciones y prioridades del desarrollo agrícola son muy significativos. El modelo anterior ponía énfasis en el crecimiento industrial (de hecho había cierta identificación entre industrialización y desarrollo o entre economías desarrolladas y países industrializados), lo cual provocaba un rol subordinado de los demás sectores. La agricultura tenía como prioridad superar los entorpecimientos al progreso de la industria, derivándose de allí las funciones que se le atribuían al sector en el desarrollo económico: proveer bienes-salario a bajos precios; producir eficientemente materias primas industriales; generar divisas para financiar la importación de bienes de capital para la producción industrial; liberar mano de obra para el mercado de trabajo, y contribuir al crecimiento del mercado interno.

En el nuevo modelo de desarrollo el sector agrícola deberá abandonar el papel de facilitador del crecimiento industrial orientándose, en cambio, a maximizar el aprovechamiento de las ventajas competitivas y su participación en el proceso de acumulación de capital, así como en la consolidación de la democracia nacional.

A la luz de los problemas esenciales del desarrollo, la actualización del análisis de la agricultura en el contexto nacional toma una nueva dimensión. Tanto en la construcción de procesos económicos, sociales y

políticos más democráticos como en la ampliación de la base de ahorro interno, el desarrollo rural juega un papel fundamental. La importancia de la agricultura resulta así mucho mayor que cuando se le juzga por el mero aporte sectorial a la formación del producto interno bruto.

La actualización del análisis del desarrollo agrícola a la luz de los cambios provocados por la crisis cambiaria, lleva a conclusiones en dos niveles. Por una parte, a la necesidad de realizar los profundos ajustes que se derivan del drástico cambio en los precios relativos y en la capacidad financiera tanto del sector público como del sector privado; por otro lado, a la identificación de nuevas prioridades en el papel de la agricultura en el desarrollo económico de México.

#### *La política agrícola y los efectos de la devaluación*

La fuerte caída del peso frente al dólar y otras divisas puede significar un elemento clave para la recuperación del crecimiento agrícola ya que implica un enorme margen de competitividad para las exportaciones y para la sustitución de importaciones del sector. Sin embargo, los efectos espontáneos de los cambios en los precios relativos sobre la producción agrícola pueden verse fuertemente limitados por las fallas de los mercados y por el desfavorable contexto económico nacional. Ahora es fundamental impulsar una política sectorial que asegure que los cambios en los precios relativos lleguen a los productores agrícolas y que éstos tengan capacidad de respuesta productiva.

La oportunidad de precios atractivos, que puede significar la devaluación, se presenta en forma simultánea con enormes dificultades económicas de los productores, severas restricciones de financiamiento y fuertes distorsiones en el funcionamiento de los mercados. Para maximizar los efectos positivos de la devaluación es indispensable una política agrícola que resuelva los actuales estrangulamientos en crédito, comercialización, infraestructura, servicios, información de mercados, asistencia técnica y abastecimiento de insumos. Sólo dentro de esta política podrán los productores beneficiarse de los mejores precios relativos derivados de la

devaluación y reflejar ese estímulo en incrementos de productividad y de producción.

Asegurar una mejor inserción dentro de los mercados agrícolas internacionales es fundamental para el desarrollo agrícola de México. Esto implica la necesidad de un rol muy activo ante los cambios en la inserción internacional global. La pasividad ante la globalización creciente desembocaría en una absorción involuntaria. Es indispensable crear, desarrollar y aprovechar oportunidades dentro de nuevos patrones tecnológicos, nuevos polos de innovación y nuevos mecanismos comerciales y financieros. Asimismo, es básico que la estrategia para la nueva inserción en el comercio internacional de productos agrícolas sea coherente con el nuevo estilo de desarrollo nacional, con las prioridades en materia de soberanía y equidad, y con la preservación del medio ambiente para el logro de un crecimiento sostenido en el largo plazo.

Es también indispensable instrumentar una serie de medidas para evitar una descapitalización exagerada en el caso de los agricultores que producen para el mercado interno. Si bien en los productos que se importan la devaluación significa una mayor protección, hay muchos productos de mercado meramente doméstico, en cuyo caso los agricultores tendrán fuertes dificultades para equilibrar sus mayores costos (por el aumento de precios de los insumos importados y las renovadas presiones inflacionarias) con los precios que recibirán dentro de un mercado fuertemente deprimido. Muchas de estas actividades podrían resultar no rentables en el corto plazo, pero tendrían amplias posibilidades de desarrollarse eficientemente en condiciones normales. En ese caso deberá evitarse la descapitalización excesiva que resultaría del abandono de actividades con potencialidad competitiva.

### *La revalorización del medio rural*

La falta de claridad sobre el papel que debería jugar la agricultura en el desarrollo después de la crisis de la deuda externa ha venido provocando que en muchos de los procesos de ajuste, en los convenios de integración

económica y en las reducciones de la inversión y el gasto público, el sector agrícola resulte injustificadamente perjudicado.

En los países desarrollados con dotación de recursos naturales relativamente favorable, como los países escandinavos, los procesos de industrialización se basaron fuertemente en el aprovechamiento de sus recursos naturales. En cambio, en México, como en muchos países del Tercer Mundo, el carácter excluyente del desarrollo provocó la polarización económica y la severa marginalidad social que determinaron el enorme retraso rural e inhibieron el aprovechamiento de los recursos naturales, permitiendo su deterioro por prácticas que dejaron exhausta esta fuente de riqueza por explotarla con exceso.

La combinación de grandes masas rurales pobres, sin capacitación, educación ni condiciones mínimas de subsistencia, junto con la ausencia de una política de compromiso con la sustentabilidad ambiental del desarrollo ha generado una dinámica negativa donde la pobreza y la pérdida de potencial productivo son cada vez más graves en amplias zonas del país, desintegrando la base nacional del desarrollo.

En las condiciones actuales, las posibilidades de actividad económica en esas regiones están lejos de ser rentables y competitivas. Sin embargo, de lo que se trata es de revertir el proceso de deterioro que han vivido por siglos. Lograr que en el mediano y largo plazo muchas de esas regiones puedan ser capaces de participar eficientemente en actividades forestales, ganaderas o agroindustriales reclama un gran esfuerzo y un compromiso de largo aliento para el país en su conjunto. Pero el costo de no hacerlo sería enorme en cuanto a la falta de integración territorial del desarrollo y a la pérdida de potencial productivo. Si el nuevo estilo de desarrollo ha de significar la superación de los problemas de masiva marginalidad social y regional, deberá integrar a la población rural.

En la medida en que los 25 millones de mexicanos que actualmente viven en el campo continúen sufriendo la grave marginación económica y social que históricamente han padecido, y su participación en los procesos políticos siga dándose bajo condiciones especialmente inequitativas, será



imposible que la sociedad mexicana en su conjunto pueda construir sólidos mecanismos de convivencia democrática. La incorporación de esta población a los procesos sociales y políticos del país no es una prioridad *agrícola* o *rural*, es un imperativo para construir la democracia nacional.

En el futuro, la población económicamente dependiente de la agricultura tendrá que disminuir fuertemente para corregir el desbalance que se presenta actualmente entre una participación de 8% en el PIB respecto a una proporción de 22% en la población económicamente activa. Sin embargo, esto no debe significar una mera reducción en el número de agricultores, que en la práctica sería el simple abandono del campo, sino debe ser el resultado de una profunda transformación en el desarrollo agrícola y rural. No es en absoluto indiferente si 5%, o más de la población, que se desplazará desde la agricultura, lo hace hacia actividades informales en las grandes urbes, agudizando la polarización económica y la marginación social, o bien fortalece el sistema de ciudades intermedias, la integración de las actividades económicas de los diversos sectores y el equilibrio en el desarrollo regional del país.

Permitir el deterioro de la agricultura no solamente iría en contra de las lecciones históricas derivadas de las experiencias en los países desarrollados, sino que provocaría costos sociales, ambientales y finalmente económicos sumamente elevados.

El desarrollo rural es indispensable para una sana política de ocupación territorial, para el freno al desequilibrio urbano, para el control a los problemas de las grandes ciudades (falta de servicios, hacinamiento, delincuencia, tugurización y gigantismo), así como para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales, humanos y culturales. También es esencial dentro de la lucha contra la pobreza. La polaridad campo-ciudad sigue siendo una expresión significativa de la polarización socioeconómica de México.

Desde el punto de vista de los recursos naturales y el medio ambiente, el desarrollo económico sustentable también depende en gran medida del desarrollo agrícola y rural. La erosión, la desertificación, la deforestación

y la pérdida de riqueza genética están estrechamente vinculadas a las condiciones de pobreza, marginación y discriminación que enfrenta el medio rural.

La dispersión de la población y las dificultades de comunicación hacen particularmente grave la marginación de la población rural. La incorporación de los campesinos a la dinámica del desarrollo es indispensable para la mayor democratización del país.

Considerando tanto las condiciones de la transición como la construcción de un nuevo estilo de desarrollo nacional, resulta indispensable una política de revalorización del medio rural integrada a la política macroeconómica. En este sentido, es fundamental que exista un apoyo que permita realizar esa transición sin agravar el costo social, ya que involucra a los grupos de población más vulnerables, donde los márgenes de maniobra son muy estrechos en relación con los mínimos de bienestar esenciales.

La definición de una estrategia de desarrollo agrícola y rural que incorpore los elementos precedentes implica un análisis a profundidad que identifique los requerimientos sectoriales e intersectoriales para una política agrícola eficaz y que optimice la participación del sector en la solución de los problemas económicos y sociales de México. Sin embargo, es posible señalar algunas líneas esenciales.

Considerando las condiciones de subempleo estructural y la elevada proporción de la población rural, el país no puede permitirse un patrón tecnológico de crecimiento agrícola sin generación de empleo. La creación de empleos productivos para la población rural implica intensos procesos de capacitación, formación de mano de obra, educación y una visión de largo plazo en ciencia y tecnología.

Por otro lado, la crisis y los procesos de ajuste han llevado la desigualdad estructural a niveles sumamente graves. Resulta indispensable dar una alta prioridad a la equidad y mejorar la distribución del ingreso. Para la superación de los niveles de bienestar en el medio rural es indispensable

la revalorización de este medio social tanto en aspectos productivos como en sus formas de vida.

Resulta indispensable que con la participación del sector público y de los agentes privados se genere un proceso de inversión en capital humano y en infraestructura física y social en el medio rural. Éste es el requisito fundamental para el progreso tecnológico y la mayor productividad. Al mismo tiempo, dicho proceso permite que los frutos del desarrollo tiendan a ser distribuidos más ampliamente, constituyendo una sólida base para la estabilidad social.

Es igualmente indispensable una política deliberada para aumentar la eficiencia, crear condiciones para construir la competitividad en el mediano plazo y lograr un mejor aprovechamiento de la base de recursos naturales.

Para esto la intervención del Estado en el desarrollo rural sigue siendo necesaria. Sin embargo, la forma anterior generó un intervencionismo excesivo, distorsionado y agobiante que debe ceder espacios a la participación de los habitantes del medio rural en forma mucho más autónoma.

Por otra parte, la revalorización del medio rural implica necesariamente una discriminación positiva en favor de la agricultura campesina. El crecimiento económico general es una condición indispensable, pero no suficiente para la lucha contra la pobreza rural y para integrar a los sectores pobres a un desarrollo sostenido.

En aquellos casos en que la participación de los agentes económicos es sumamente desigual, como ocurre en el medio rural mexicano, los mercados pierden competitividad, eficiencia y capacidad para resolver los problemas productivos convirtiéndose en mecanismos que acentúan la polarización y que demandan intervenciones complementarias cada vez mayores para orientar sus resultados dentro de niveles aceptables de equidad.

Una condición indispensable al sano desarrollo de los mercados, que solamente se logra con la revalorización del medio rural, es la igualdad de

oportunidades para los diferentes agentes económicos. El reconocimiento de la enorme desigualdad de oportunidades en la agricultura mexicana fundamenta un conjunto de políticas diferenciales tendientes a corregirla. Los efectos de esta revalorización van mucho más allá del freno a la migración del campo a la ciudad. En el fondo "la multiplicidad de formas que toman los efectos positivos de la revalorización del medio rural, si fueran debidamente valoradas, justificarían en sí mismas el proceso de inversión para esta finalidad. Se reducen los costos de los programas directos de asistencia social, se aumentan los ingresos públicos recaudados por la expansión de la producción y se incrementa el potencial productivo de las generaciones futuras, en un efecto multiplicador de retención de la población rural en su medio actual y de generación de empleo productivo e ingreso. Al mismo tiempo se logran importantes efectos positivos en la preservación del medio ambiente. Transformar a los campesinos en guardianes activos del patrimonio natural es hoy día una alternativa prioritaria en la orientación de la inversión en los espacios rurales" (Echenique, 1993).

Por el contrario, los costos que acarrearía la ausencia de inversiones suficientes para impulsar el proceso de revalorización rural serían muy grandes. Por un lado, el éxodo campo-ciudad implica desequilibrios regionales esenciales, así como elevados requerimientos de capital por la necesidad de generación de empleos y la necesidad de servicios urbanos y de vivienda; pérdida de recursos naturales y fuertes costos de impacto ambiental en las grandes ciudades; agudización de conflictos sociales por el descontrolado crecimiento urbano o la emigración internacional e importantes costos inherentes a la polarización socioeconómica y la marginación.

Finalmente, en su sentido más profundo, la revalorización del medio rural es más que la mera reducción de la pobreza rural; significa rescatar para el desarrollo nacional un enorme potencial natural, humano, cultural y social que constituye una de las formas más importantes de la riqueza de México. ❖

### **Bibliografía**

- Agosin, Manuel, "Las experiencias de liberación comercial de América Latina. Lecciones y perspectivas", *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, núm. 21, 1992.
- CESPA, *El desarrollo agropecuario de México. Pasado y perspectivas*, CEPAL-SARH, México, volumen VII, 1984.
- Echenique, Jorge, *Políticas diferenciales*, FAO, mimeo, 1993.
- Gómez-Oliver, Luis, *La agricultura en el contexto del desarrollo nacional*, FAO, mimeo, 1993.
- , *La política agrícola en el nuevo estilo de desarrollo latinoamericano*, FAO, Santiago de Chile, 1994.
- Norton, Roger, *Integración de la política agrícola y alimentaria en el ámbito macroeconómico en América Latina y el Caribe*, FAO, Estudio Económico y Social 111, Roma, 1993.



## ***Perspectivas del movimiento campesino***

*Trabajar en la reactivación del campo mexicano y en la reconstrucción del medio rural requiere de imaginación. Luis Meneses propone una visión que parte de la potencialidad del campo y del conocimiento de su realidad que posee la mayoría de los campesinos y pequeños productores para construir un nuevo modelo de desarrollo rural, incluyente, sustentable y regional.*

Luis Meneses Murillo

**E**l nuevo modelo de desarrollo rural requiere de una reestructuración del Estado y sus instituciones para dirigir el diseño de sus programas hacia la dinamización de recursos y apoyos reales al campo. Es decir, las estrategias deben estar encaminadas a la creación de políticas específicas que faciliten las transferencias tecnológicas, la inversión en infraestructura rural y la apertura de esquemas comerciales; así como a asegurar mecanismos reales de acceso al crédito y la capacitación y de la solución del rezago agrario.

---

Luis Meneses Murillo es Coordinador Ejecutivo de la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA)

### *Participación rural*

Un elemento sustantivo para este proceso es contar con la participación de la sociedad rural en el diseño y evaluación de ese nuevo modelo, así como en la elaboración de las políticas públicas regionales necesarias para el desarrollo. En este sentido, es importante rescatar la sensibilidad social y traducirla a programas de gobierno, garantizando así que los habitantes del medio rural sean responsables de su propio desarrollo.

En esta perspectiva, ante interrogantes como: ¿cuáles son las principales funciones del medio rural mexicano?, ¿cuál será el papel del campo en la búsqueda de la seguridad alimentaria?, ¿cómo lograremos un desarrollo sustentable de protección y reproducción de los recursos naturales?, ¿qué tipo de Estado e instituciones necesitamos para cumplir con nuestros objetivos?, ¿cómo se reestructurará la sociedad rural?, ¿cómo debe ejercerse la autonomía de los pueblos indígenas?, ¿cuál es el papel de las organizaciones sociales?, ¿cuál es el futuro del ejido, la comunidad rural y los pueblos indios?, entre otras, la participación campesina será primordial en la definición de las tareas por realizar en el sector rural.

En corto plazo las organizaciones campesinas deberán trabajar a partir de tres ejes que les permitan consolidar su presencia y participación en este proceso:

1. Diseñar un Acuerdo Nacional de Reactivación del Campo que de congruencia al Programa Nacional Agropecuario, dado a conocer el 31 de octubre de 1995, con el plan presupuestal de egresos de la federación y con las acciones emprendidas por las diferentes instancias de los gobiernos federal y estatal. Para ello debe dársele carácter permanente y jurídico a la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario que trabajó para elaborar dicho Programa; de esa forma existiría mayor participación de las organizaciones campesinas e indígenas en este tipo de procesos y se establecería una relación institucional, a través de este organismo, con el poder ejecutivo.

2. Comenzar un gran debate entre la sociedad rural, a través de las organizaciones que la representan, y el poder legislativo. Ello a través de mecanismos como la instalación de mesas de discusión donde se analicen temas de interés sobre el sector como: propuestas de creación de una nueva Ley de Fomento y Desarrollo Rural Integral y Sustentable (con base en la fracción **xx** del Artículo 27 constitucional); elevación a rango constitucional del derecho a la alimentación y emisión de una ley que lo garantice; análisis de la congruencia que guarda el actual marco jurídico agrario con las actuales condiciones del campo y las posibilidades que brinda para su bienestar y desarrollo además de analizar las tendencias que abre la actual legislación respecto a la concertación de la tierra, y finalmente, el análisis del presupuesto de egresos dirigido al campo y la creación de propuestas e iniciativas para los próximos años.
3. Impulsar la discusión respecto a la problemática rural entre los sectores económico, político y social, con el fin de que el sector agropecuario recobre su papel básico en el modelo de desarrollo del país.

### ***La importancia del ser humano y la naturaleza***

Actualmente, varios conceptos confluyen a nivel nacional y mundial: cambio, democracia, justicia, autonomía, seguridad alimentaria, equilibrio ecológico, capacitación. Dentro de éstos existe una constante fundamental que les da razón e importancia: el ser humano y, por ende, su preservación a través de la permanente regeneración de la naturaleza. En este sentido, las políticas sociales y económicas que no procuren el desarrollo sin perturbar el equilibrio ecológico y no logren el bienestar de los campesinos son políticas equivocadas; que únicamente nos llevarán al fracaso.

Sólo lograremos acceso con éxito a la globalización económica, a los procesos de apertura comercial y a los beneficios de la revolución tecnológica si ponemos énfasis en el ser humano y la preservación de la naturaleza; si lo esencial es la capacitación y la elevación de los niveles de vida de los mexicanos, tanto nutricionales como de educación; y si cotidianamente realizamos acciones que nos lleven a la reconstrucción permanente de la naturaleza.

### ***La actual política agropecuaria y la crisis***

El fuerte rezago económico, social y productivo que vive el campo se sumó a la crisis que, si bien se expresó en diciembre de 1994, tiene su origen en el modelo de desarrollo económico practicado los últimos años.

Este modelo tiene como principales líneas de acción la apertura comercial y económica, la reducción de la inversión estatal, la desregularización del mercado interno y el ajuste fiscal. Las políticas agropecuarias han estado subordinadas al control de variables macroeconómicas tales como la inflación, el tipo de cambio, los precios y los salarios.

En los últimos años los diseñadores de la política agropecuaria apostaron a las fuerzas del mercado como el motor para modernizar el campo. En ese sentido, impulsaron diversas reformas políticas, jurídicas e institucionales, y de redujeron de la propiedad del Estado. Todas estas medidas se diseñaron para facilitar la intervención en el mercado de los agentes privados, sin regulaciones estatales. Asimismo, dejaron de considerar al sector agropecuario como eje central en el desarrollo económico del país, y la disminución de su participación en el Producto Interno Bruto (PIB) se evaluó como una consecuencia del desarrollo global económico y de las necesidades de ajuste estructural.

Históricamente, las condiciones socioeconómicas en el medio rural mexicano han sido precarias, pero en la últimas décadas se ha agudizado aún más la pobreza. La cantidad de mexicanos que viven en condiciones de pobreza (40 millones) expresa un gran rezago social, y esto no puede legitimarse con el cumplimiento de variables macroeconómicas, y menos aún si los programas empleados no coadyuvan al bienestar de la población rural.

En el campo la crisis ha causado estragos. De los efectos detectados destacan la reducción de áreas sembradas de cultivos básicos, incremento de carteras vencidas y aumento del número de productores sin acceso al crédito, reducción del monto del financiamiento y de la inversión pública, incremento sustantivo de los costos de producción y creación de una política comercial que privilegia las importaciones. Todas estas son dificultades de peso para cumplir con las metas de la balanza comercial agropecuaria, disminuir o cerrar un número importante de empresas del sector social y privado y reducir los recursos públicos



destinados a las acciones del bienestar social: vivienda, alimentación, salud, nutrición, educación, empleo, capacitación, servicios comunitarios y vías de comunicación.

En este sentido, surge la necesidad de combatir la lógica histórica. Pensar en una nueva política agrícola puede ser la opción que modifique el panorama descrito.

### *Una nueva política agrícola*

Los límites negociados en el Tratado de Libre Comercio de Norte América (TLC) y el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) definirán la política agrícola de nuestro país a corto y largo plazo, sobre todo en lo referente a los niveles de protección de los distintos productos en el periodo de tránsito al total alineamiento con los precios internacionales. Aunque esta meta fue planeada a un plazo de 15 años, los representantes de Estados Unidos presionan fuertemente para que se aumente la velocidad de desgravación para varios productos. El TLC prohíbe los permisos previos de importación, con los que se garantizaba únicamente la importación complementaria a la producción interna. En el TLC y el GATT se definen también los tipos de subsidios que se aplicarán en nuestro país, así como los niveles máximos de su aplicación. Es necesario pensar en subsidios que se combinen con acciones de fomento, reactivación, reconversión y apoyos al bienestar social.

Un somero balance de la negociación del TLC en la agricultura permite afirmar que los sectores de granos básicos y oleaginosas, los forestales, ganadería para carne y leche y avicultura se verán afectados severamente. Los analistas del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), principales asesores de los gobernantes que realizaron las negociaciones del TLC, concluyen que los productores mexicanos del sector agropecuario deberán reconvertir sus cultivos hacia frutas y hortalizas. Sin embargo, esto es prácticamente imposible. Hacer lo que recomiendan los asesores del ITAM significaría profundizar la dependencia y colocar la seguridad alimentaria del país en una situación de enorme fragilidad.

Los pequeños agricultores campesinos son los que más se han visto afectados con este proceso de apertura comercial unilateral e indiscriminada; no olvidemos que estos pequeños productores y sus organizaciones son la inmensa mayoría de los productores agropecuarios de nuestro país.

### ***El actual marco legal agrario***

Las reformas al Artículo 27 constitucional tienen varias aristas: dan seguridad en la tenencia de la tierra, crean nuevos instrumentos de acción jurídica (Procuraduría Agraria y Tribunales Agrarios), convienen en culminar con el rezago agrario, fomentan la autonomía organizativa y económica de los productores y facilitan la llegada de la inversión privada en el campo. Pero, al mismo tiempo, incentivan la concentración de la tierra en sociedades mercantiles o a través del rentismo individual, el cual no tiene límites; abren la posibilidad de la posesión de tierras a entidades extranjeras, cancelan en la práctica el acceso a la tierra por parte de los campesinos y pequeños productores y mantienen dos legislaciones «una para lo moderno» y otra para el rezago agrario. Por esto, es necesario que se revise nuevamente la legislación agraria para adecuarla a las condiciones y desarrollo de todos los actores del campo, estableciendo amplio consenso al respecto. El rezago agrario no ha sido plenamente culminado.

### ***Políticas asistenciales***

Según datos del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) en 1988, 12.3 millones de pobladores rurales de México eran pobres absolutos; esto representaba 51% de la población rural total que en ese año ascendía a 24.3 millones de personas. Los niveles nutricionales y de salud en el campo han disminuido notablemente; el gobierno mexicano ha hecho notables esfuerzos para reducir los problemas de bienestar social, pero los resultados no han revertido la situación; los pobres siguen aumentando en el campo, y las demandas de alimento, educación y vivienda siguen incrementándose. Aplicar políticas asistenciales de manera aislada no supera la situación de pobreza, sino que sólo la atenúa.

Los pueblos indígenas siguen sin una ley especializada que contemple sus derechos. Se requiere una amplia discusión para formar consensos básicos en la población respecto de la promulgación de la Ley de Pueblos Indígenas, que reglamente el Artículo 4º constitucional, en la que se precise su autonomía política y cultural, su seguridad territorial y el apoyo al desarrollo de los pueblos indígenas en México.

### ***La importancia de la organización en el campo***

La democracia en el campo también debe respetarse en el funcionamiento de sus formas organizativas. El ejido, la comunidad, las uniones ejidales y las estructuras nacionales de representación corporativa, están siendo superadas por los pequeños productores campesinos.

Es urgente que se realice un fuerte proceso de reestructuración organizativa en todos los niveles del campo mexicano, en los pueblos rurales, incorporando a las mujeres y a los jóvenes sin tierra así como a los avecindados, y no limitarse a la organización de los que tienen tierra, como los ejidatarios, comuneros o propietarios privados. Esto debe hacerse en lo regional fortaleciendo procesos de convergencia de Uniones Ejidales, Asociaciones Rurales de Interés Colectivo (ARIC), cooperativas, sociedades de Solidaridad Social, integrando igualmente a los campesinos e industrias rurales para dar otro significado al desarrollo regional. Asimismo, en lo nacional se deben superar las estructuras corporativas impulsando formas de organización y coordinación que descansen en las organizaciones regionales y que tiendan a formar redes nacionales especializadas de servicios o por producto, donde se integren los campesinos según las necesidades que requieran atender.

### ***Reflexión final***

En la sociedad mexicana y en el gobierno tenemos que reconocer que el sector silvoagropecuario atraviesa por un periodo de transición, y que los objetivos y estrategias para conducirlo deben tener el acuerdo básico de todos los actores sociales y del Estado mexicano. Debemos también reconocer que la reactivación del sector agropecuario y forestal tiene un carácter estratégico para el conjunto del desarrollo regional y que las dependencias e instrumentos institucionales están dispersos y sin coordinación. Ocurre frecuentemente que los recursos gubernamentales llegan al campo desde distintas dependencias, en distinto momento y con diferentes criterios, lo que desalienta las acciones para el desarrollo rural.

En este sentido, la reactivación del campo mexicano requiere una visión objetiva de la realidad. La evaluación de los elementos y recursos que conforman al sector agrario es un importante factor para diseñar programas y estrategias que respondan a las necesidades y demandas concretas de los campesinos. Este es un proceso de corresponsabilidad entre las instituciones encargadas de brindar atención al sector rural y los actores que en él inciden. Es decir, para lograr el cambio es necesario allanar problemas de participación social, así como las aristas detectadas en el marco legal agrario y en los aspectos de organización campesina.

En pocas palabras, nos falta mucho por hacer. Sin embargo, la claridad es un buen principio. ❖





## *La mujer rural en México*

*Resulta difícil precisar datos sobre la realidad que viven las mujeres rurales y su aportación a la economía campesina. No obstante, este artículo pretende hacer un recuento de la situación que vive este sector así como proponer la creación de instancias que le brinden atención y contribuyan a potenciar su participación como agentes de cambio.*

Núria Costa Leonardo

**L**a población rural vive en condiciones de pobreza superiores a la población urbana. Las entidades federativas con mayores índices de marginalidad coinciden con las de mayor porcentaje de población rural lo cual repercute directamente en las condiciones de vida de la mujer campesina y singularmente en las de la mujer indígena.

Los datos del *XI Censo General de Población y Vivienda* nos indican que la población rural ascendía, en 1990, a 23 289 924 habitantes, lo que representaba 28% de la población total del país. Esta proporción, aunque ha descendido a lo largo de las tres últimas décadas, ha crecido en números absolutos, como podemos observarlo en el Cuadro 1.

---

Núria Costa Leonardo fue coordinadora del tema Mujer Rural en el Comité Nacional de la IV Conferencia Mundial de la Mujer —celebrada en septiembre de 1995 en Beijing, China—. Este artículo es un resumen de la evaluación que se integró al informe de México para dicha conferencia.

Cuadro 1

Población rural en las últimas tres décadas		
1970	1980	1990
41.3%	33.7%	28.7%
19 918 882	22 527 382	23 289 924

Fuente: INEGI, censos de población.

Si se toman como base estas cifras del último censo de población, tenemos que la población rural femenina, en 1990, ascendía a 11 598 382 mujeres, lo que representaba el 49.8% del total de la población rural, de la cual 3 214 894 son mujeres indígenas entre las cuales se agudizan las condiciones de marginación (esta cifra no considera a los indígenas bilingües).

La mujer rural está incorporada a los procesos de producción junto a los de reproducción, sin contar en la mayoría de los casos con los servicios básicos que le ayuden en esta tarea. Las mujeres rurales emplean hasta 16 horas al día produciendo, elaborando, vendiendo, preparando alimentos, recogiendo materiales para combustible y acarreando agua para el hogar, además de otras faenas como el cuidado de los hijos, familia ampliada y animales de traspato.

En este contexto, los problemas de salud, educación y empleo adquieren características contrastantes con los de las mujeres urbanas.

### *Esperanza de vida*

Los problemas de salud en la mujer rural se centran en el aspecto reproductivo y se agudizan por la desnutrición, el excesivo trabajo físico y la carga emocional por las precarias condiciones de servicios que incrementan su jornada y provocan enfermedades infectocontagiosas que traen consigo la mortandad infantil, lo que agudiza la presión sobre la mujer que tiene bajo su cuidado a la familia enferma, y, finalmente, el maltrato físico por violencia intrafamiliar que enfrenta en numerosas ocasiones.

Según datos de la Secretaría de Salud (SS), en 1993 las defunciones maternas en el medio rural ascendían a 64.8 % del total nacional, mientras que las defunciones maternas en el área urbana representaba sólo 34.6%.<sup>1</sup>

Según la Encuesta Nacional sobre Fecundidad y Salud de la SS de 1987, del total de nacimientos anuales 25.1% eran atendidos por comadronas, con variaciones de hasta 44.5% en poblaciones de menos de 15 000 habitantes, aunque se considera que en las zonas rurales hasta 50% de los partos son atendidos de esta forma y que la cifra puede ser mayor en estados como Chiapas, Guerrero, Oaxaca e Hidalgo.<sup>2</sup>

En cuanto a la esperanza de vida en el campo para la mujer, ésta es de 69.5 años, es decir, tres años menor que la estimada para la mujer urbana, cifrada en 72.7 años.

Respecto a la fecundidad rural es importante mencionar que ésta ha disminuido de un promedio de 7.5 hijos en 1970, a 5.2 en 1981 y a 4.52 en 1990.<sup>3</sup> Sin embargo, sigue siendo mucho más elevado que el promedio urbano de 3.84 hijos.

En 1987 la proporción de mujeres campesinas que usaba métodos anticonceptivos era baja, si se le comparaba con el promedio nacional, ya que para ese año el porcentaje se situó en 53% de las parejas urbanas mientras que para las que habitaban en zonas rurales fue de 37.6%.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> *Perfiles de Salud*, núm. 1, Salud Materno Infantil, Series monográficas de la Dirección General de Estadística, Informática y Evaluación de la SS, 1993.

<sup>2</sup> Yolanda Sties, Coordinadora, Salud de la mujer, CONAPP-FNUAP, México, 1995.

<sup>3</sup> INEGI, censos de población de 1970 a 1990.

<sup>4</sup> Yolanda Palma Cabrera, "Niveles y tendencias recientes en el uso de anticonceptivos", *Demos, Carta demográfica sobre México*, México, 1988.

### ***Menor escolaridad en el campo***

La carencia de datos específicos sobre niveles educativos de la población rural desagregados por sexo, a lo largo de la década 1980-1990, dificulta las comparaciones. Sin embargo, los datos del cuadro de niveles de instrucción de población femenina de 15 años y más nos indica una alta desproporción en las cifras de 1990 en población femenina sin instrucción que, a nivel nacional, fue de 15.3% frente a 25.4% en población femenina rural.

Cuadro 2

Grados de instrucción Población femenina nacional de 15 años y más			
	Nacional		Rural
	1970	1990	1990
Sin instrucción	35.0%	15.3%	25.40%
Primaria incompleta	37.3%	22.9%	36.47%
Primaria completa	18.0%	19.5%	20.12%
Posprimaria	9.8%	40%	5.60%

Fuente: INEGI 1970-1990.

### ***Analfabetismo***

A nivel nacional existe 12.4% de analfabetismo (población mayor de 15 años), pero con una gran diferencia entre sexos: 9.6% entre hombres y 15% entre mujeres. No se tienen datos desagregados para mujer rural para poder ver de manera precisa los contrastes con el nivel de analfabetismo de la mujer urbana. Sin embargo, podemos recurrir a los datos de la población femenil indígena cuyo porcentaje aumenta drásticamente, alcanzando un índice de 51.6%, contra 29.6% en la población indígena masculina, según el estudio de Paloma Bonfil y Raúl Marcó del Pont.<sup>5</sup> La mujer tarahumara presenta el caso más dramático: 91.3% de analfabetismo.

<sup>5</sup> Paloma Bonfil y Raúl Marcó del Pont, *Mujer indígena hoy. Panoramas y perspectivas*, CONAPO-FNUAP, México, 1995.



Llama la atención, sin embargo, la información proporcionada por la Secretaría de Educación Pública (SEP) en cuanto al impulso dado a la educación media y tecnológica de la joven rural a través de la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA). Según datos de esta institución, la población femenina en el ciclo 1981-85 representó 16.75% del total de la matrícula mientras que en 1992-94 ascendió a 33.5%. En el ciclo 1993-94, en el nivel medio superior, de un total de 64 929 estudiantes, 25 777 fueron mujeres (39.70% del total). En el nivel superior, de 7 155 inscritos, 1 574 fueron mujeres (21.99% del total). Estos datos reflejan que las posibilidades de desarrollo, cuando existen, son aprovechados en forma positiva por las mujeres del campo.

### *Una doble labor*

La mujer rural despliega una serie amplia de actividades. En su lugar de origen se responsabiliza, en buena medida, de las tareas domésticas y de actividades económicas en pequeña escala —llamadas "de traspatio"— y cada vez más se amplía esa responsabilidad a las tareas agrícolas, provocando el fenómeno llamado "feminización de la agricultura campesina". Resultan interesantes los datos que nos arroja una encuesta realizada en 1992 por la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA) en 137 ejidos, en relación con este fenómeno: 88% de las mujeres entrevistadas manifestaron trabajar en actividades agropecuarias, 76% realizaban tareas de deshierbe, 72% de cosecha, 64.5% de siembra, 19.7% de "varios" y 59.3% participaba en la aplicación de insumos.

A este respecto cabe acotar que aunque la mujer tiene legalmente derecho a la tierra y a la parcela ejidal, en la práctica sólo 15% de los titulares de estos derechos son mujeres.

Aparte de lo señalado más arriba, y ante la necesidad de llevar recursos a la familia, la mujer rural ha desarrollado diversas tareas económicas, que no aparecen en las estadísticas. Existe una fuerte tendencia a tratar de vincular labores domésticas con actividades remunerativas que ayuden en la economía familiar: tejidos, confección de prendas de vestir, elaboración de accesorios para el hogar. Se ha incrementado el trabajo de maquila casera y el aprovechamiento de esta mano de obra con un manejo de las

relaciones laborales entre mujeres y empleadores que está al margen de la ley, con lo que no se comprometen prestaciones que las beneficien tales como contrato, seguro social, primas vacacionales, etcétera.

La artesanía representa otra fuente de ingreso en la que la mujer tiene una importante participación coadyuvando a la preservación cultural y de identidad de las diversas etnias de nuestro país; este rubro tampoco se refleja en su totalidad en las estadísticas. Los apoyos para el desempeño de esta actividad son casi nulos, ya que no existe una institución rectora que promueva y fortalezca este quehacer de manera integral: la organización, acopio y acceso a materias primas, el financiamiento y comercialización, entre otras acciones.

### ***La migración como opción***

Las causas que obligan a la mujer a migrar son principalmente económicas. Aparecen así las jornaleras que viven una fuerte problemática, aunque el dato preciso de mujeres dedicadas al trabajo agrícola es difícil de conocer. Según estudio de Enrique Astorga,<sup>6</sup> en 1985 existían 4.5 millones de jornaleros y la mitad de ellos eran mujeres y niños. Otros datos señalan que a fines de los ochenta, 58.8% de las mujeres obreras que trabajaban en la industria maquiladora de la ciudad de Tijuana, Baja California, no eran de la entidad. Otros estados importantes como generadores de empleo son Sonora y Sinaloa, por su agricultura de exportación. La investigadora Antonieta Barrón ha hecho estudios respecto al empleo de la mujer rural en esa región y anota que la superficie cosechada de hortalizas aumentó de 277 000 hectáreas en 1980 a 700 000 en 1989 y que ello conlleva el aumento en el uso de mano de obra femenina.<sup>7</sup> En el centro del país se ha expandido la industria de la manufactura rural y el desarrollo del comercio así como la agricultura de exportación de fresa, vid, flores y hortalizas y, finalmente, la captación de mano de obra rural en el empleo doméstico. La situación actual del país, con la agudización de la crisis en el campo, nos exige profundizar estos estudios.

---

<sup>6</sup> Enrique Astorga, *Mercado de trabajo rural en México: la mercadería humana*, Era, México, 1985.

<sup>7</sup> Antonieta Barrón, 'Integración de las mujeres en el mercado de trabajo de las hortalizas: causas y condiciones materiales', *Economía informal*, núm. 180, UNA M, México, 1990.

### ***Proyectos productivos***

Una opción importante para el desarrollo de la mujer rural ha sido constituir grupos para gestionar apoyos e impulsar proyectos productivos: las Unidades Agrícolas Industriales de la Mujer (UAIM) y Sociedades de Solidaridad Social (SSS), principalmente.

La UAIM tiene su origen en las modificaciones a la Ley Agraria de 1972 que establecía, en su artículo 103, la obligatoriedad de que cada núcleo de población reservara una superficie igual a la unidad de dotación en las mejores tierras para el establecimiento de granjas agropecuarias e industrias rurales explotadas colectivamente por las mujeres mayores de 16 años del grupo que no sean ejidatarias.

Los datos relativos a la existencia de UAIM en el país son muy variables, no únicamente en cuanto al número que se ha registrado, sino en cuanto a su funcionamiento real y al impacto de las mismas. Pero es una realidad que muy pocas han logrado consolidarse y triunfar como formas alternativas de empleo para la mujer rural, y no porque la concepción de las mismas sea errónea, sino porque la política de apoyo necesaria no se ha podido llevar a la práctica cabalmente.

Según datos de 1991 de la Dirección de Organización de la Mujer Campesina de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA),<sup>8</sup> de 6 300 UAIM registradas, 35% estaban activas, 50.3% inactivas, 3.9% habían desaparecido, 7.2% nunca se pusieron en marcha y del 3% restante no existía información. A pesar de estos datos, las mujeres campesinas han dado una lucha importante por defender las unidades y constituir más cada día, a la par que impulsan otras figuras jurídicas como las SSS y comités variados. Aglutinadas en el Congreso Agrario Permanente (CAP) generaron en 1991 una fuerte presión para que se destinaran fondos específicos a la atención de la demanda de proyectos productivos para la mujer rural; así se creó el Programa de Apoyo a la Mujer Campesina, a cargo de la SRA, en diciembre de 1991.

---

<sup>8</sup> SRA-Sedesol, *Alcances y perspectivas de las Unidades Agrícolas Industriales de la Mujer, Informe ejecutivo*, México, noviembre, 1991.

Hasta 1994, con ese fondo se habían realizado acciones dirigidas a 1 130 UAIM y SSS. Ochenta por ciento de estas acciones fueron para UAIM, con una inversión de casi 40 millones de pesos en beneficio de un poco más de 18 000 mujeres. De una muestra de 483 grupos, 33.21% recibieron recursos para realizar actividades pecuarias; 27.16% para tortillerías y molinos de nixtamal; 14.43% para actividades agrícolas; 7.11% para talleres de costura y 6.31% para pequeñas agroindustrias.

Aunque es la forma de organización más demandada, la UAIM atraviesa por serios problemas y la reflexión en torno a ella se hace necesaria para precisar y ejecutar las políticas de gobierno y de las mismas organizaciones campesinas, de modo de convertirla en una real alternativa de apoyo a la economía familiar y al desarrollo de la mujer. Sin embargo, no podemos desconocer que a la UAIM sólo tiene acceso una parte mínima de la población rural femenina y que el universo de acciones necesario para el desarrollo de la mujer del campo es mucho más amplio.

Los principales problemas que enfrenta la UAIM son: falta de oportunidades de crédito; poca capacidad de análisis en la viabilidad de proyectos así como en la gestión de los mismos; cargas de trabajo doméstico que no se comparten y representan conflictos familiares y desmoralización para continuar organizadas en proyectos productivos de grupo; falta de integración a los órganos de gobierno y proyectos ejidales, que provoca que sean excluidas de las decisiones que muchas veces las afectan; carencias de capacitación administrativa y técnica; ausencia de seguimiento y de asesoría al desarrollo de su proyecto por parte de organismos competentes; y deficiencias en los estudios y capacidad de comercialización de los productos.

### ***Derechos de la mujer***

La nueva Ley Agraria representa un retroceso en cuanto al derecho patrimonial sobre la parcela familiar y sobre la obligatoriedad de que cada núcleo agrario asigne una porción de tierra para la constitución de la UAIM. Además, existe imprecisión para el otorgamiento de certificados de derechos agrarios a las parcelas constituidas anteriormente a la vigencia de la nueva Ley.

La legislación agraria de 1971 contemplaba el establecimiento de las UAIM en tres artículos básicos: 103, 104 y 105. El primero de ellos señalaba: "En cada ejido que se constituya deberá reservarse una superficie igual a la unidad de dotación, localizada en las mejores tierras colindantes con la zona de urbanización, que será destinada al establecimiento de una granja agropecuaria y de industrias rurales explotadas colectivamente por las mujeres del núcleo agrario, mayores de 16 años, que no sean ejidatarias".

Este señalamiento se ha modificado en la actual legislación: "La Asamblea [del ejido] podrá reservar [...] una superficie en la extensión que determine, localizada de preferencia en las mejores tierras colindantes con la zona de urbanización...".<sup>9</sup> Lo anterior significa la pérdida de la obligatoriedad de que la parcela de la mujer quedará reservada desde la constitución de un nuevo núcleo ejidal; representa también la posible reducción en el tamaño de la tierra destinada a la mujer con respecto a la legislación anterior que establecía una superficie igual a la de dotación ejidal marcada con un mínimo de 10 hectáreas. Finalmente, también conlleva el riesgo de la negación a su dotación.

Es importante señalar que antes de la reforma, el artículo 103, se había modificado para disponer que las formas de asociación o sociedad que se constituyeran para explotar la UAIM tuvieran plena capacidad para realizar toda clase de actos jurídicos, así como para contratar para sí o para sus integrantes, los créditos de avío, refaccionarios, inmobiliarios y de otro género, a través de sus órganos de representación. Se daba con ello un respaldo directo a la mujer campesina. Pero este planteamiento quedó eliminado en la nueva legislación.

La Ley Agraria de 1992 contiene también cambios en el régimen sucesorio que afectan a la mujer. Su artículo 17 establece la facultad del ejidatario para designar sucesores, sin que se otorguen derechos de preferencia a la cónyuge, a la concubina o a los hijos para que sean designados como sucesores de la parcela ejidal (otra vez: podrán). La Ley Federal de Reforma Agraria expedida en 1971, en cambio, señalaba expresamente, en su artículo 81, el derecho de sucesión de la esposa, la concubina y los hijos del ejidatario.

---

<sup>9</sup> El tema de las UAIM se trata en los artículos 63, 64, 71 y 108 de la nueva Ley Agraria .

Únicamente en el caso de que el ejidatario fallezca sin haber hecho designación de sucesores, la nueva Ley Agraria reconoce, en su artículo 18, un orden de preferencia de observancia obligatoria para la transferencia en que se mencionan expresamente a la cónyuge y a la concubina.

### ***Organismos de apoyo y acción con mujeres rurales***

Este punto tiene el fin de hacer un recuento de acciones públicas institucionales dirigidas a mujeres rurales y dar cuenta de su insuficiencia en cuanto a cantidad ya que el análisis de calidad e impacto sería motivo de otra reflexión y de otro artículo.

#### *Mujeres en Solidaridad*

El informe de 1989 a 1993 del Programa de Mujeres en Solidaridad, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), indica que fueron impulsadas 3 580 actividades con mujeres del sector rural; por orden de importancia, éstas fueron dirigidas a: instalación de tortillerías y molinos de nixtamal, talleres de costura, panaderías y tiendas de abasto; mejoramiento de vivienda e impulso de granjas comunitarias.

#### *Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad (Fonaes)*

Hasta diciembre de 1993, de 10 372 empresas constituidas por el Fonaes, sólo 140 habían sido integradas por mujeres campesinas. El 22.14% de esos proyectos eran para la instalación de tortillerías. Cabe mencionar que los proyectos de tortillería tienen un alto porcentaje de demanda, indicándonos probablemente el deseo de la mujer por reducir sus jornadas de trabajo doméstico.

#### *Introducción de servicios a la comunidad*

En el nivel comunitario, la mujer campesina tiene un lugar destacado en cuanto a organización y promoción para instalar obras de servicios públicos, como agua potable, luz, drenaje, escuelas, etcétera.

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) Reportó que entre 1989 y 1992 se habían constituido 7 248 comités pro agua potable y alcantarillado y 9 655 comités para introducir energía eléctrica; en estos comités se registró, sin precisar porcentajes, una importante participación de la mujer. A través del Programa Rural de Abasto de Conasupo, que nació en 1979, se habían instalado hasta 1993, 305 almacenes rurales y 19 582 tiendas comunitarias, y en el impulso y funcionamiento de este programa la mujer rural tuvo también altos niveles de participación.

*Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural)*

La falta de financiamiento a los proyectos de grupos de mujeres es un obstáculo importante para su desarrollo. Ante la demanda de información en este rubro, el Banrural sólo aportó datos de los montos de créditos canalizados a proyectos de mujeres campesinas desde 1986 hasta 1988, debido a que después de este periodo el banco dejó de operar créditos específicos para ese sector.

Las cifras presentadas en el Cuadro 3 reflejan una importante disminución en cuanto al número de grupos apoyados, aunque marca también un incremento en los montos otorgados:

Cuadro 3

Financiamientos otorgados a grupos de mujeres			
Ciclo	Avío	Refaccionario	UAIM acreditadas
1986	1 541 199	473 728	199
1987	4 657 260	1 038 587	112
1988	11 366 011	1 335 803	72

Fuente: Banrural

### *A manera de reflexión*

La mujer campesina —la mitad de la población rural— tiene el potencial para participar en el desarrollo social y económico de sus comunidades y regiones. Sin embargo, la atención y el apoyo que recibe para lograrlo son insuficientes. La mujer rural demanda capacitación, participar en las decisiones de su sociedad, desarrollar actividades económicas que le generen ingreso y mejor nivel de vida para su familia; demanda servicios e infraestructura para su pueblo y para descargar las pesadas jornadas de trabajo doméstico y así progresar en su desarrollo personal e integrarse y participar en la dignificación de la calidad de vida del sector rural.

### *Recomendaciones*

A partir de este análisis, considero conveniente promover las siguientes acciones:

1. Fomentar la creación de una instancia rectora que elabore, coordine, vigile, oriente y evalúe estrategias y políticas institucionales en apoyo a la mujer rural. Esta instancia deberá crear los instrumentos que permitan la planeación participativa de las mujeres rurales en el diseño de estrategias y políticas de acción.

Dicha instancia rectora deberá desarrollar su acción en los estados, regiones, municipios y comunidades, contemplando como ejes prioritarios la capacitación, difusión y fomento a la organización, a través de:

- a) Centros de atención a la mujer rural en áreas territoriales mínimas, que podrían ser los municipios. Su función sería realizar trabajos de investigación, diagnóstico, fomento organizativo de la comunidad y grupos femeniles; la difusión y análisis de la importancia de la participación de la mujer y del papel que desempeña; información sobre los derechos de la mujer y vinculación interinstitucional para la elaboración y gestión de propuestas para mejorar sus condiciones de vida y crear mecanismos que le permitan una mayor integración al desarrollo económico. Esta tarea tendría que ser desarrollada bajo un método de participación comunitaria y de base.



- b) Mecanismos que integren a la mujer rural a la planificación, supervisión y evaluación del desarrollo regional, de tal suerte que la elaboración de planes de desarrollo sean acordes con las necesidades y el potencial de la mujer rural.

Para esta integración deben diseñarse, además, estrategias efectivas de participación de la mujer rural como agente y beneficiaria de la defensa del medio ambiente.

- 2. Impulsar la adecuación del texto de la nueva Ley Agraria, de modo que se especifiquen los derechos de la mujer rural en relación con:
  - a) La vigilancia del patrimonio familiar (la parcela) para evitar que el ejidatario enajene sus derechos o la tierra sin autorización y conformidad de la mujer.
  - b) La regularización y certificación de las parcelas constituidas como UAIM.
  - c) La obligatoriedad de que los núcleos agrarios otorguen una porción de tierra y facilidades para la constitución de parcelas agroindustriales de la mujer rural.
- 3. Normar el levantamiento de estadísticas para conocer con certeza la situación de la mujer rural en cuanto a la valoración cuantitativa y cualitativa de su participación en labores agropecuarias, corrientes migratorias, acceso al bienestar social, impacto de programas institucionales, población, mortalidad y empleo.
- 4. Contar con apoyo y recursos a nivel municipal para la capacitación de la mujer rural y la detección de alternativas viables encaminadas a la generación de empleo y productividad.
- 5. Contemplar partidas presupuestales para impulsar microempresas rentables y combinar recursos que de manera oportuna den respuesta a las demandas de servicios y de proyectos productivos pequeños y medianos. El diseño de las propuestas de mayor impacto deberá contemplar el contexto de desarrollo regional y su integración a procesos económicos integrales y sustentables.
- 6. Desarrollar la fuerza y organización propias de las mujeres ya que el cambio en sus condiciones de vida será posible sólo por su lucha constante. Para esta tarea es conveniente:

- a) Crear mecanismos de coordinación y solidaridad entre las acciones institucionales, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y la sociedad civil para impulsar el cumplimiento de acuerdos internacionales de apoyo a la mujer rural.
  - b) Promover la organización y movilización de las mujeres rurales a través de intercambios de experiencias, encuentros regionales y nacionales, talleres diversos, etcétera.
  - c) Desarrollar la capacidad de las mujeres para elaborar propuestas y gestionar presupuestos específicos, y así incidir en su asignación.
7. Incrementar los espacios de participación de la mujer rural en diversas instancias de decisión y reflejar en éstos el cumplimiento de sus funciones en los diversos cargos. Lamentablemente, no existen las instancias que se aboquen a esta evaluación detallada, ni las suficientes oportunidades para delegar funciones.

Ocupar cada vez mayores niveles de participación en instancias de decisión requiere de impulsar la educación y la capacitación y abrir cada vez más las posibilidades de atención a las necesidades específicas de género, como guarderías, hospitales, vivienda digna, ingreso, entre otras muchas. ❖



## ***Coloquio Internacional de Derecho Agrario***

Las múltiples transformaciones que se están produciendo en torno del derecho agrario fueron tema de discusión de este Coloquio. Este evento fue organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Tribunal Superior Agrario y se realizó del 25 al 27 de marzo del presente año.

Los temas que se trataron fueron: "Impartición de justicia", "Ecología y desarrollo rural" y "Moderno derecho agrario y sus direcciones futuras para fortalecer el desarrollo del campo".

En la primera sesión los ponentes abordaron, desde distintas perspectivas, los diferentes problemas que vive el agro tanto a nivel nacional como internacional. Se enfatizó sobre las contradicciones del derecho vigente y la existencia generalizada de códigos y leyes obsoletas; sobre el rezago agrario y las acciones que se deben realizar al respecto, y sobre la multiplicidad de fenómenos que inciden en el comportamiento de la agricultura a nivel mundial, como son las transformaciones globales de la economía. Para el caso mexicano, se habló de la necesidad de elevar a rango constitucional el derecho a la alimentación como una tarea prioritaria e impostergable.

En la segunda sesión se reflexionó sobre la necesidad de legislar en materia ecológica, partiendo de las enormes carencias que existen al respecto dentro de la legislación nacional.

En la tercera sesión, personalidades de prestigio internacional hablaron sobre la importancia de las cooperativas de desarrollo rural, así como de las sociedades de producción rural como alternativa para la solución del problema de las inversiones dentro del sector, buscando soluciones encaminadas a elevar la productividad en los núcleos agrarios.

Asimismo, se discutieron temas fundamentales que afectan la impartición del derecho agrario en sus distintos niveles. El análisis se centró en los cambios que se generan a nivel mundial y sus repercusiones en torno al agro. Lo anterior pudo enriquecerse gracias a la participación de especialistas internacionales que pudieron comparar los casos particulares con el de México y viceversa.

Es de esperar que en el futuro se puedan realizar otros foros como éste con el fin de examinar sistemáticamente los cuestionamientos que planteen los diferentes actores sociales en torno al sistema jurídico del agro internacional.

A continuación presentamos la ponencia que Luis Hernández Palacios presentó en este Coloquio, donde expuso las funciones y los retos que debe asumir la Procuraduría Agraria.

### ***Procuración de justicia agraria***

Luis Hernández Palacios\*

En el umbral del tercer milenio, cuando la posmodernidad ha dado carta de institucionalidad a las que, hasta hace unos pocos años, eran consideradas herejías en el pensamiento y práctica sociales, un puñado de aspiraciones comunes acompaña tenazmente a la humanidad. Dentro de ellas se mantiene y se afirma la aspiración universal por la justicia.

No sólo como concepto sino como vocación y demanda práctica de la vida cotidiana, la vieja máxima de Zenón de concebir la justicia como "la prudencia que da a cada uno lo que le pertenece" o la de Crisipo que la definió como "ciencia que atribuye a cada uno su dignidad", la convierten en divisa del hombre de nuestro tiempo. En nuestra tradición jurídica, el pensamiento de Ulpiano sintetiza y expresa la concepción de la justicia como "la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo".

---

\* Luis Hernández Palacios, licenciado en derecho y maestro en sociología, actualmente es Coordinador de delegaciones de la Procuraduría Agraria.

Justicia es el reclamo por la seguridad: del individuo, de la familia, en sus bienes y valores; justicia es el respeto a la dignidad. La justicia nos remite a la armonía social, a la paz, a la equidad y a la proporcionalidad en la aportación a la sociedad y la retribución a quienes la integran. La justicia no ha sido posible históricamente, sino a través del Estado y del derecho.

Es el derecho el que rige la vida social. Vivimos dentro y según la ley. Ella nos convierte en lo que somos: ciudadanos y empleados, doctores y cónyuges, personas que poseen cosas. La ley es espada y escudo. Insistimos en nuestro salario o nos negamos a pagar la renta, o nos vemos forzados a pagar multas, todo en nombre de lo que nuestro etéreo y abstracto soberano, el derecho, ha decretado. Y discutimos sobre lo que ha decretado, a pesar de que los libros donde supuestamente están registradas sus órdenes y directivas son silenciosos. Actuamos entonces como si el derecho hubiera murmurado su sentencia, en voz demasiado baja como para ser escuchada con claridad. Somos súbditos del imperio de la ley, vasallos de sus métodos e ideales, sujetos a su espíritu mientras debatimos qué debemos hacer.

El Estado, y me refiero al Estado moderno, instituye la práctica política ajustada al derecho, en la que se concibe a la justicia como procuración al interior del aparato del Estado. Procuración de justicia y poder judicial (a horcajadas entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, entre la creación de la norma y su ejecución) se convierten en la trincheras en que el Estado civiliza los conflictos sociales, para convertirlos en *litis* jurídica. Resolver lo justo y lo injusto.

Así, las danzas guerreras para hacer justicia, que hablaban de enfrentamientos y guerra, se convierten en el Estado moderno en la batalla por hacer prevalecer el derecho, por hacer prevalecer la norma social entre los particulares, entre los particulares y la sociedad, y entre los particulares, la sociedad y el Estado.

Procurar justicia como función del Estado implica disponer de la capacidad y la vocación social para actuar ante quien tiene la responsabilidad de impartir la justicia, aplicando el derecho. Esta premisa vale para todos los campos del quehacer social.

El marco social, transformado por la circulación acelerada de bienes en la *aldea global*, ha acelerado la juridicidad social y en ello radica hoy la aspiración de los hombres, de cara al tercer milenio, para hacer que la justicia tenga un sentido popular, accesible y expedito.

La vida social de México se ha apoyado en el derecho para que el Estado intervenga en uno de los problemas más atinentes y profundos, que resume y concentra el legado histórico de la nación: el problema agrario.

La procuración de justicia agraria ha sido una constante en el derecho agrario mexicano. Su antecedente histórico reciente se encuentra en las aspiraciones más genuinas del Constituyente de 1917, resultado inmediato de la Revolución Mexicana.

Un pueblo sin tierra, sin libertad y sin justicia hizo la Revolución Mexicana, con un profundo anhelo de libertad y de reivindicaciones sociales, en un movimiento que encarnó el alma profunda de México. "Pueblo de jornaleros" es la definición más precisa para describir la situación prevaleciente en 1910; concentración feudal de la tierra, arcaicos instrumentos de trabajo y, en general, la dicotomía de un país dividido entre una élite privilegiada y una masa desposeída.

El pueblo en armas se reveló contra sus opresores, destruyó lo que limitaba su libertad y exigió lo que condicionaba su explotación: la tierra. Restitución y dotación de tierras, comités agrarios y gobiernos revolucionarios conformaron los factores que darían cuerpo a la revolución agraria.

Prácticamente desde la institucionalización de la gesta de 1910, la procuración de justicia agraria tomó existencia material en la vida del país. Por decreto del Presidente Obregón surgió en 1922 la primera Procuraduría de Pueblos. Estaba destinada a fomentar la productividad agraria en México, hacer cumplir los postulados agraristas de la Revolución Mexicana y desarrollar una política de concordia, arbitraje y conciliación entre los sujetos en el agro que impidiera la formación de conflictos, o bien la reversión de los propósitos de la reforma agraria en nuestro país.

En esta línea de crecimiento y definición de sus funciones se encuentra también el Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de agosto de 1954, donde se destacan como sus funciones el asesoramiento a los campesinos y a los comisariados ejidales, así como la representación legal de núcleos de población o comunidades, en los litigios que fueren parte y que tuvieran relación con las cuestiones agrarias.

Cabe señalar que en este afán de perfeccionamiento del derecho agrario, con un profundo sentido social, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria —publicado el 22 de septiembre de 1977— instituyó la Dirección General de Conciliación Agraria que reafirma el criterio, fundado en la sensibilidad social de destrabar conflictos, de atemperar enconos y encontrar acuerdos que cumplan las exigencias de justicia de cada una de las partes en el medio rural.

En el marco de un nuevo derecho, que deviene de las reformas al Artículo 27 constitucional de 1992, estas atribuciones son asignadas a la Procuraduría Agraria (PA). Por ello, tiene como una de sus responsabilidades fundamentales aplicar métodos jurídicos que correspondan a una política fundada en la determinación de reconocer a los campesinos como sujetos activos de la historia, representantes de nuestra identidad, arraigo, tradiciones, sentido de pertenencia y comunidad, que definen el ser del México profundo, sustento indispensable para construir una modernidad incluyente de todos los actores sociales.

Conviene resaltar que este criterio se basa en el respeto a la cultura, personalidad ancestral, sentido de sus valores y a las características de las formas de organización social de los núcleos agrarios. Rechaza una visión paternalista del Estado y cualquier esquema de tutelaje, en el que se difumina la responsabilidad social y el sentido de participación constructiva de cada sector.

No puede perderse de vista que la amplia y profunda modificación legislativa en materia agraria responde, por otra parte, a la necesidad de transformación de las relaciones sociales en el agro.

Ha sido ampliamente documentado el análisis de la situación que prevalecía en el sector y que motivó la reforma aludida. Desde hace 30 años el campo mexicano enfrenta una crisis que se expresa en su lento y escaso desarrollo; no ha logrado alcanzar los niveles y ritmo de crecimiento que reclaman los nuevos retos nacionales e internacionales, situación que contrasta con la que se ha vivido en otros sectores y ámbitos de la vida nacional.

Las causas que llevaron a este deterioro son múltiples e incluso, en algunos casos, su origen toca las raíces de nuestra historia como nación.

No obstante las distintas políticas que se diseñaron desde los años sesenta, tendientes a alcanzar la autosuficiencia alimentaria e incrementar la producción agrícola, los principales factores que definieron la crisis del sector a partir de 1965 se mantuvieron, hasta inicios de la presente década, prácticamente sin variación.

La agricultura, que había sostenido la industrialización del país y con ello al modelo de desarrollo estabilizador, estaba literalmente exhausta por el esfuerzo, y sus consecuencias se hacían cada vez más evidentes.

Económicamente estático y socialmente congelado, el sector agrícola encerraba un alto grado de conflicto derivado de la desigualdad social, la simulación en la tenencia de la tierra, la migración, la pobreza y la marginación.

A partir de la necesidad de modernizar las relaciones sociales en el campo se dieron las reformas al Artículo 27 de nuestra Constitución, mismas que, a decir de muchos de sus opositores y críticos, no resolvían el problema del agro mexicano. A más de tres años de haberse promulgado estas reformas se puede decir, con base en la experiencia y en las vivencias cotidianas, que esas opiniones eran, en muchos casos, producto de la falta de información, del desconocimiento del nuevo marco jurídico, cuando no evocaciones cargadas de nostalgia por un pasado imaginario.

En estos años de experiencia, donde no podemos dejar de reconocer errores y limitaciones, podemos observar logros significativos que van desde aquellos que han coadyuvado a romper con la dependencia corporativa, que se derivaba de la intervención de autoridades en las decisiones internas de los núcleos agrarios, hasta el acotar el poder presidencial al remitir a instancias autónomas, como lo son los Tribunales Agrarios, decisiones jurisdiccionales que en otras épocas habían sido conferidas al Ejecutivo Federal. La nueva legislación restringe el poder de las autoridades en beneficio y fortalecimiento de los sujetos agrarios.



Consolidar la política agraria para que la propiedad de la tierra sea la base de desarrollo y se traduzca en mayores ingresos, empleo y mejoramiento de la calidad de vida en el campo, son los objetivos primordiales de esta nueva política.

Procurar la seguridad jurídica de todas las formas de propiedad de la tierra; brindar certidumbre documental de los predios rústicos; proporcionar legalidad, desarrollo, bienestar, equidad y justicia a los campesinos de México; respetar los derechos agrarios; mejorar las condiciones organizativas en las que se desenvuelven las actividades sociales y económicas de ejidos y comunidades; superar las limitaciones del minifundio; facilitar una justa y productiva circulación de los derechos agrarios y la propiedad rural y ofrecer servicios institucionales de excelencia, son base y filosofía a partir de los cuales la Procuraduría Agraria cumple con la misión de ser institución de servicio social con el encargo de asesorar a los campesinos en sus relaciones jurídicas, orientarlos respecto de sus derechos y la forma de ejercerlos y, en su caso, representarlos ante los Tribunales Agrarios y otras autoridades.

Por ello, en la Procuraduría Agraria se hace una labor de seguimiento de los problemas que afectan a cada región del país, en cuanto sus orígenes, su evolución, su situación actual y sus posibles líneas de solución, todo ello en el marco del estado de derecho que se construye en el nuevo México.

Destaca el avance y el sentido social del derecho agrario mexicano plasmado en la creación de la Procuraduría Agraria, al asignarle la función de *ombudsman* especializado para atender cualquier violación del derecho agrario, con el propósito de evitar desgarramientos en el tejido social y polarizaciones estériles que frenen el desarrollo de la Nación.

La problemática del campo y de los sujetos agrarios rebasa la demanda de un simple intercambio verbal o de aclaraciones. Por ello, la asesoría debe entenderse en su más amplia acepción, lo que implica el desahogo por escrito de las consultas sobre el ejercicio de derechos agrarios individuales o colectivos; así como el apoyo a los sujetos agrarios, a través de la gestoría administrativa en los trámites

para la explotación de sus recursos y en la regularización de sus derechos ante autoridades administrativas y judiciales; igualmente, incluye la promoción de la conciliación para la solución de controversias —mediante convenio—; el juicio arbitral y la representación legal ante los Tribunales Agrarios o cualquier otro órgano jurisdiccional. Todos estos aspectos, en la práctica cotidiana, han demostrado que requieren de mayor atención y perfeccionamiento.

En el artículo 136, fracción III, de la Ley Agraria se privilegia como método de resolución de diferendos a la conciliación, con el objetivo de evitar conflictos regionales que pudieran tener eco nacional, en un área esencial para la armonía de la República, como lo es el agro.

Por otra parte, el procedimiento arbitral al que se ha hecho referencia se basa en el Artículo 27, Fracción XIX; en el último párrafo de la Ley Agraria, numerales 135 y 136, y en el propio Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

El arbitraje es una facultad conferida por las partes en conflicto para resolver sus diferencias en asunto determinado, reconociendo a una persona o institución que pueda conocer y resolver sobre el particular. Dicho juicio arbitral tiene como característica más importante su profundo sentido social, la búsqueda de la concordia, el fomento de la productividad, el generar nuevas formas de respuesta institucional a desafíos que surjan de la propia dinámica de cambio en que se encuentra el país, en su inserción en la economía internacional así como la defensa de los intereses nacionales.

Cabe señalar que el procedimiento arbitral no se hallaba regulado, ni siquiera aludido, en las diferentes leyes y códigos agrarios que habían regido en el país, hasta que en 1992 se hicieron las reformas constitucionales al Artículo 27 y se expidió una nueva normatividad agraria, que favorece la conciliación y el arbitraje sobre los procedimientos judiciales para llegar a soluciones corresponsables que sumen —al esfuerzo de crecimiento estable y progreso compartido— a los actores sociales, en lugar de tener que dirimir en otras instancias los conflictos que afectan directamente la vida agraria en el país.

Por todo ello, la Procuraduría Agraria afirma una clara e irrestricta voluntad política para fortalecer la representación de los sujetos agrarios procurando siempre la igualdad entre las partes y adelantándose a conflictos que, por su envergadura, pudieran desbordar los cauces institucionales provocando una disrupción del orden interno, de la paz social y de la sustantiva importancia del agro en el conjunto articulado de la vida colectiva y política del país.

El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (*Procede*) es uno de los programas más difundidos de la Procuraduría, no por ello el único o más importante. Necesario para impulsar otros programas de desarrollo en el campo debido a que se ocupa de la regularización de la tenencia de la tierra ejidal mediante la entrega gratuita de certificados parcelarios de derechos sobre tierras de uso común y títulos de solares urbanos, actúa en favor de los sujetos de derecho que voluntariamente lo soliciten. También comprende la regularización de las parcelas escolares de la juventud y la mujer, así como la titulación de predios donde se instalan los servicios públicos de los poblados.

Todo ello da una idea precisa de como la Procuraduría Agraria es heredera de las mejores tradiciones de la Revolución Mexicana; actualiza sus métodos privilegiando la conciliación, el diálogo y el arbitraje, y amplía su sentido social de servicio a través de recomendaciones que preserven el estado de derecho en materia agraria. Asimismo, garantiza el seguimiento de los acuerdos asumidos por las partes, en relación con los tiempos fijados y la materia tratada, siempre con un sentido irrenunciable de justicia social; enfrenta con imaginación retos inéditos, producto de la propia dinámica de transformaciones vertiginosas que vive el país, reivindicando el sentido agrarista con una política de fomento a la productividad. Coadyuva así a la resolución de problemas en un área tan sensible para la vida de la República como es el agro.

La procuración de justicia es la batalla cotidiana por hacer prevalecer el derecho. Reclamo de justicia que es insoluble de la integridad, como clara virtud de política ordinaria, y que debe asociarse permanentemente a la equidad.

La justicia no queda agotada en ningún capítulo de reglas o principios, cada uno con su propio dominio sobre algún discreto teatro de conducta. No se agota tampoco en la integridad de los funcionarios y sus poderes sobre ese escenario de la vida social. A ello hay que sumar la actitud. Es ella la que define el imperio de la justicia y no el territorio, el poder o el proceso. Actitud de cumplir la vieja sentencia de Ulpiano: "la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo". ❖





## ***Primer encuentro amuzgo sobre derechos y participación indígena***

**E**l 2 de marzo de 1996 se realizó el *Primer encuentro regional amuzgo sobre derechos y participación indígena*, convocado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), que tuvo como antecedente el Foro Estatal de la Consulta Nacional sobre Derechos y Participación Indígena. De esa manera se reunieron en Xochistlahuaca, Guerrero, autoridades de diversas comunidades de la etnia amuzga, así como representantes de los distintos niveles de gobierno, partidos políticos y organizaciones sociales.

El encuentro, organizado en cinco mesas, sirvió para analizar los siguientes temas: "Usos y costumbres en la organización jurídica y política de los pueblos indígenas"; "Cultura indígena"; "Participación y representación política de los indígenas"; "Desarrollo y bienestar social", y "Tierra y patrimonio indígena".

De las ponencias presentadas destacaron diversas ideas que, examinadas a la luz del contexto nacional, fueron resumidas y convertidas en propuestas concretas.

En la mesa que trató los "Usos y costumbres en la organización jurídica y política de los pueblos indígenas", se propuso que las autoridades judiciales de las comunidades sean todas de ascendencia indígena: jueces, síndicos, ministerio público y policías. También se pidió la creación de una fuerza pública comunitaria, y que los presidentes municipales tomen el parecer de la población al nombrar a los agentes policiacos.

En la mesa de "Cultura indígena", las propuestas provenientes de las comunidades de Tlacoachistlahuaca, Cochoapa y Xochistlahuaca se centraron en el rescate de la lengua y cultura amuzga en la educación, a fin de integrar culturalmente al pueblo amuzgo y mejorar la calidad de la enseñanza.

En este sentido, plantearon la necesidad de llevar a cabo cambios estructurales en el modelo educativo básico. Con ello, el primer paso es la oficialización en la entidad del alfabeto materno y brindar así a la población, desde temprana edad, una educación bilingüe, a través de medios facilitadores como libros de texto adecuados, maestros capacitados y espacios difusivos en radio y televisión, que apoyen y amplíen la integración bicultural.

Entre las propuestas más específicas, la comunidad de Cochoapa señaló, en esa misma mesa, la necesidad de reunir piezas arqueológicas para formar un museo, mientras que la de Xochistlahuaca expresó requerir un centro cultural.

Por otra parte en la mesa tres, "Participación y representación política de los indígenas", la idea de buscar el respeto mutuo entre la sociedad mexicana en general y los pueblos indígenas logró consenso.

Entre las propuestas, resaltó la de crear mecanismos para que los indígenas participen políticamente en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal; también, que se deje en sus manos la operación de recursos manejados por dependencias como el Instituto Nacional Indigenista (INI) o, en todo caso, que tengan poder de injerencia en las decisiones de este tipo de instancias y formen comisiones de vigilancia para supervisar la dirección de los recursos.

De las diversas proposiciones, se rescató la idea de democratizar el ascenso a cargos populares, a fin de que las comunidades elijan, sin imposiciones de ninguna clase, a sus dirigentes y administradores. En este sentido, cobra interés la idea de que "el sistema de cargos y tomas de decisiones... sea a través de asambleas generales y no por sistemas de partidos", vislumbrándose la inoperancia de esta clase de organizaciones políticas en las comunidades.

En la mesa de "Desarrollo y bienestar social", la conclusión general fue que para erradicar la miseria de la zona amuzga se necesita potenciar los recursos y capacidades de la población, fomentando la organización, creando instancias, mecanismos y fondos de desarrollo dirigidos por los propios indígenas, capacitando a la población y elaborando un plan integral de desarrollo regional.

Las ideas provenientes de esta mesa se fincan en la necesidad de mayor apoyo, democracia y regulación de las relaciones entre las comunidades y el Estado, emanadas de una posición indefensa —según la percepción indígena— ante las estructuras gubernamentales formales y las situaciones incontrolables, como la venta de alcohol a los indígenas, la proliferación de iglesias diferentes a la católica o la utilización de fertilizantes agroquímicos en las tierras de la región. En este sentido, se planteó la urgencia de crear una comisión regional de derechos indígenas que controle problemas como los mencionados y revitalice, a través de métodos participativos, la injerencia de los consejos de ancianos en las decisiones y acciones municipales. Específicamente se propuso modificar el Artículo 115 constitucional, en la parte que habla de los municipios, párrafo III fracción segunda, donde se agregue: "La estructura y funcionamiento de los H. Ayuntamientos estarán definidos en cada estado, de manera general por la ley respectiva. Los ayuntamientos de un estado pueden optar por organizarse conforme a esa ley general o podrán definir autónomamente su estructura organizativa y manera de su funcionamiento en una carta municipal".

También se planteó crear programas de apoyo al campo, capacitación, reforestación y la creación de un hospital para la zona amuzga.

Finalmente, en la mesa donde se abordó el tema "Tierra y patrimonio indígena", se sugirió modificar los artículos 4º y 27 constitucionales. Los indígenas amuzgos no están de acuerdo con el fin del reparto agrario y piden que el gobierno legalice su posesión en las tierras que ancestralmente les pertenecen, afectando a los terratenientes. En ese sentido, se muestran contrarios a la regularización de terrenos llevada a cabo por programas gubernamentales, toda vez que consideran como inconclusas muchas de las situaciones actuales respecto a su espacio territorial. ❖



## ***Desarrollo y promoción del campo***

Edith Ávila Romo

**L**as fundaciones Konrad Adenauer y Rafael Preciado Hernández organizaron en la ciudad de León, Guanajuato, el *Foro nacional sobre desarrollo y promoción del campo*. El foro se convocó con la idea de realizar no sólo un análisis de la situación económica nacional y su repercusión en las zonas rurales, sino también con la intención de sentar algunas bases para una discusión respecto al entorno legal de la propiedad, la tenencia de la tierra y su productividad.

Se discutieron los principales conflictos generados por la globalización económica y por el atraso del campo mexicano, así como la necesaria revaloración de aspectos humanos y educativos que permiten el desarrollo del campesino. Se estimó que si las sucesivas crisis económicas han ahondado los problemas del sector agropecuario, comparando las condiciones existentes con las de hace treinta años, la recuperación deseable no es algo sencillo de materializar.

Las ponencias del foro —que tuvo lugar los días 28 y 29 de marzo— se presentaron en cinco mesas de trabajo. En la primera de ellas, "Dimensiones del problema agrario en México", se contó con la presencia de destacados ponentes,

---

Edith Ávila Romo, licenciada en economía, es investigadora responsable del área de análisis sectorial de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.



representantes de la Fundación Miguel Estrada Iturbide y académicos de la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ) y de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Todos ellos coincidieron en la necesidad de que el sector agropecuario recupere su capacidad de generar recursos, para que en vez de formar parte del problema económico sea parte de la solución.

Durante la discusión se analizó el llamado "milagro agrícola" —periodo que tuvo lugar en México desde la Segunda Guerra Mundial hasta 1965—, durante el cual el sector reportó tasas de crecimiento anual promedio de 5.7% y que permitió que México alcanzara la autosuficiencia alimentaria. Sin embargo, esto fue consecuencia de un conjunto de factores que incidió de manera positiva en el sector.

Al respecto, Juan José Rodríguez, asesor de la Fundación Miguel Estrada Iturbide, destacó la reforma agraria que dotó de tierras a muchos pequeños productores, la disponibilidad que había de crédito agropecuario, la inversión pública en infraestructura hidráulica (lo que aumentó el porcentaje de superficie de riego), los subsidios y la introducción de variedades de semillas con alto rendimiento. Además, según Rodolfo García, investigador de la Facultad de Economía de la UAZ, en sexenios pasados la política económica estuvo caracterizada por el proteccionismo comercial y una gran demanda internacional de productos agropecuarios.

Hasta hace algún tiempo, señaló Jorge Zermeño, Director de la Fundación Miguel Estrada Iturbide, la política de apoyo al campo se caracterizó por el papel tutelar del gobierno, pero los resultados han demostrado que ese modelo de desarrollo agropecuario no fue capaz de resolver los problemas de producción, desempleo y migración del campo. Hoy en día, los pequeños productores se han quedado al margen de la globalización. El esquema de subsidios y precios de garantía, aplicado hasta antes del inicio de la apertura comercial, generó pocos beneficios a los productores minifundistas. Evitó que éstos probaran cultivos alternativos y rentables; perjudicó a los consumidores rurales particularmente, ya que el precio fijado tendía a ser mayor que los precios que el mercado asignaría en un sistema

de competencia y de regulación a través de la oferta y la demanda; inhibió el desarrollo de canales de comercialización, y dejó a las parcelas más retiradas a merced de transportistas que impusieron condiciones tiránicas e injustas a los campesinos. A la vez que constituyó un obstáculo en la construcción de infraestructura rural, incidió en el descuido ecológico; finalmente, los productores de bajos ingresos, que producen para su autoconsumo, no recibieron apoyos debido a que no tienen acceso al mercado formal de venta de los cultivos.

Actualmente, señaló el expositor, México está en desventaja en el mercado internacional de granos, pero en cambio tiene un fuerte potencial exportador con productos frutícolas y hortalizas frescas. A partir de 1995, el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) dejó que los precios de los granos se dieran conforme a los precios internacionales, excepto en el caso del maíz y del frijol para los cuales hay un periodo de gradación de tarifas de hasta 15 años.

Por su parte, Manuel Perló Cohen, investigador de la UNAM, habló sobre el fenómeno de la urbanización del ejido, factor provocado por el crecimiento desorganizado de las ciudades. Los propietarios, que no ven posibilidades de mantener su tierra, la venden incluso sin poseer el título correspondiente. Esto propicia que la tierra ejidal sea invadida y poco a poco se vaya urbanizando.

En la segunda mesa, "Los actores fundamentales del desarrollo agrícola", el Director General de Agricultura del gobierno de Guanajuato, José Antonio Laborde, comentó que el estado posee gran variedad de productos agrícolas y cuenta con un importante número de pequeños propietarios dedicados a abastecer los mercados nacional y regional. El gobierno de Guanajuato, señaló que ha procurado deslindar los apoyos al campo de las decisiones políticas, para que los subsidios sean apoyos reales a la productividad del sector.

Los problemas del minifundio constituyen un círculo vicioso: requieren por una parte de nueva tecnología, financiamiento y mecanismos de comercialización más libres pero, en contrapartida, no tienen acceso a los mecanismos ordinarios de crédito comercial debido al alto número de siniestros que sufren sus cosechas, no pueden incorporar tecnologías por falta de recursos y continúan susceptibles al intermediarismo excesivo debido a la falta de caminos rurales y medios para transportarse en aquellas zonas más retiradas de los mercados de abasto.

Salim Rodríguez, Director General de Promotora Agropecuaria Universal S.A. (PAUSA), habló sobre las oportunidades de negocio que se encuentran en la actividad agropecuaria, las cuales requieren de la participación conjunta de inversionistas y de los núcleos agrarios para aprovechar sus recursos de manera productiva y rentable.

Jaime González Graf, Director del Instituto Mexicano de Estudios Políticos, expuso un análisis de la actual condición del campo mexicano desde una perspectiva histórica. Sostuvo que la actuación de las instituciones es determinante para el desarrollo o retraso del sector, aunque este hecho es más resultado de la confrontación de intereses políticos a partir de la Revolución que consecuencia directa de una errónea aplicación de políticas para el desarrollo.

En la tercera mesa fueron tratados "Los aspectos esenciales del proceso de desarrollo del campo". Benito Rosel, presidente de la Comisión de Fomento Agropecuario de la Cámara de Senadores, destacó la importancia de que los partidos políticos participen en la planeación del desarrollo rural y elaboren propuestas y líneas de acción. Según su experiencia, dijo, el problema del campo tiene una raíz política y no técnica o económica. Y por ello, es necesaria la participación de la oposición.

Por su parte, Rodrigo Diez de Sollano, Coordinador de Asesores de la Secretaría de Desarrollo Rural del gobierno de Jalisco, comentó la manera en que en esa entidad se canalizaron esfuerzos para lograr el rompimiento del círculo vicioso que empobrece la cadena productiva y le impide alcanzar un desarrollo integral y sustentable.

Salvador Becerra, Secretario de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados, afirmó que el prolongado empleo de subsidios al sector agropecuario ha encontrado su secuela más negativa entre los campesinos con menores posibilidades, ya que promueve el empleo de tecnologías inadecuadas para la producción. Por su parte, los precios de garantía se han vuelto un obstáculo para la inversión, debido a que en términos reales no han crecido y ya no contrarrestan el diferencial negativo respecto a los costos de producción.

En la cuarta mesa, "Desarrollo del campo y globalización económica", destacaron las ponencias de José Luis Montemayor, Subdirector de Investigación Económica del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), y de Roberto Escalante, economista investigador de la UNAM, quienes ahondaron en el contexto macroeconómico del campo mexicano, llegando a la conclusión de que los planes y metas para el crecimiento económico no implican necesariamente un desarrollo del sector rural, ya que en los últimos años se ha visto cómo otros sectores de la economía crecen aceleradamente, al tiempo que el sector agropecuario se va desfasando del ritmo de crecimiento, acumulando cada vez más pobreza y rezago. El minifundio tiene grandes problemas para incorporarse a un ritmo de crecimiento similar al de las actividades de exportación, por lo que la apertura comercial coloca al campo mexicano en franca desventaja.

Yeidckol Polevnsky Gurwitz, Directora de Desarrollo Regional de PAUSA y Vicepresidenta de Industrias Diversas de la Canacintra, habló sobre experiencias de negocios agroindustriales exitosos en México y otros países. El concepto de agroindustria hace referencia a un método de producción agropecuaria que requiere de la explotación del campo y la participación de empresas industriales que procesan o transforman los productos agrícolas para obtener alimentos o materias primas para su empleo en otras ramas industriales.

El último tema fue "Mundo rural y dignidad humana". Elizabeth López, del área de Proyectos Educativos de la Universidad de Michoacán, hizo referencia a un estudio sobre las condiciones de la población rural y las limitaciones existentes para el desarrollo integral de las personas, mientras que Leticia Deschamps, Directora de Educación de la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, habló sobre el papel de la Fundación que dirige, su filosofía y la manera en que se trabaja dentro de las comunidades rurales para incorporarlas a un ritmo de desarrollo acorde con sus recursos y capacidades.

Finalmente, Carlos Medina Plascencia, ex Gobernador de Guanajuato, habló sobre sus experiencias de gobierno dentro de la promoción del desarrollo de las comunidades rurales, haciendo especial énfasis en el papel del gobierno como guía y catalizador de la participación ciudadana para la construcción de obras públicas.

Opinó que al poner su mano de obra, la población se involucra más con los frutos de su trabajo y, por lo tanto, los respeta más.

Generar un diálogo que sirva de cimiento para el desarrollo de una política de crecimiento real para el campo es una necesidad que debe abordarse a través de eventos como este foro. ❖





## ***El desarrollo rural de México en el siglo XXI***

**C**on el objetivo de examinar el estado actual del campo en México desde la óptica de los diferentes actores que intervienen en su desarrollo, los días 11, 12 y 13 de marzo de 1996 se realizó en la Cámara de Diputados el coloquio *El desarrollo rural de México en el siglo XXI*.

El acto fue organizado por la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados, que convocó a funcionarios de dependencias relacionadas con el sector, académicos de diversas instituciones y líderes de organizaciones campesinas.

Las líneas temáticas del evento fueron: "Papel, tendencias y perspectivas del sector agropecuario ante la globalización de la economía mundial"; "Problemática, comportamiento y tendencias del sector agropecuario en nuestro país"; "Diagnóstico, problemática y alternativas de desarrollo sectorial agropecuario en México"; "Diagnóstico de los instrumentos de política de regulación y fomento agropecuario", y "El modelo de desarrollo alternativo para México en el siglo XXI".

### ***Inauguración***

El coloquio se inauguró el 11 de marzo con las intervenciones del diputado Rafael Ceballos Cancino, Presidente de la Comisión de Agricultura de la Cámara de diputados, y del Diputado Humberto Roque Villanueva, Presidente de la Gran Comisión. Por su parte, Beatriz Paredes Rangel, Secretaria General del Comité Ejecutivo Nacional de la Confederación Nacional Campesina (CNC), dictó una conferencia en la que se expresó la necesidad de evaluar el peso del sector agrícola en el desarrollo nacional.

En el espacio destinado al análisis del "Papel, tendencias y perspectivas del sector agropecuario en la globalización de la economía mundial", el objetivo principal fue examinar los grandes cambios a nivel internacional en el sector agrícola, derivados de la apertura de nuevos mercados, de los nuevos roles de las organizaciones de productores y de las respuestas por parte del sector gubernamental a esta problemática. También se expuso el caso chileno en un debate que conjuntó distintas experiencias a nivel mundial.

En la discusión sobre el segundo tema, "Problemática, comportamiento y tendencias del sector agropecuario en nuestro país", se analizó puntualmente el estado actual del sector en México. Esta mesa se dividió en varios apartados: "El papel del sector agropecuario dentro del desarrollo económico nacional y la crisis del sector"; "El Tratado de Libre Comercio (TLC) y el papel del sector agropecuario"; "Las expresiones regionales"; "Recursos naturales y desarrollo sustentable"; "El desarrollo social y la pobreza en el campo", y "La visión de los actores".

Para el desarrollo de estos temas se contó con la participación de funcionarios gubernamentales, académicos y los diputados miembros de la Comisión de Agricultura.

En el primer punto, destacaron las intervenciones en torno a las posibilidades y los obstáculos para el desarrollo rural en México; en tanto que en el subtema sobre el TLC y el sector agropecuario, se hizo énfasis en las consecuencias que ha traído este Tratado al agro nacional. En cuanto a las expresiones regionales, destacaron las intervenciones en torno a experiencias locales y sectoriales.

Antonio Mendoza Zazueta, Subsecretario de Desarrollo Rural de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (Sagar), se refirió a los programas que lleva a cabo esta entidad en apoyo al sector rural, destacando los destinados a mujeres y artesanos. Víctor Quintana, de la Comisión de Agricultura, expuso el caso de las políticas de ajuste estructural y sus repercusiones en el estado de Chihuahua. Othón Baños Ramírez se refirió a la coyuntura específica del sector campesino en la península de Yucatán, y Pastor Sánchez García analizó la problemática agrícola regional en el estado de Sonora.

### *Segunda jornada*

En el siguiente día los trabajos iniciaron con el tema "Recursos naturales y desarrollo sustentable", cuya primera exposición estuvo a cargo de Roberto Cabral en representación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), quien se refirió a las consecuencias de las actividades humanas sobre el medio ambiente. Luego habló David Gómez Salas, por la Comisión Nacional del Agua (CNA), quien expuso algunos detalles técnicos sobre el abastecimiento de agua potable.

En la mesa destinada a discutir sobre "El desarrollo social y la pobreza en el campo", Rosalba Carrasco intervino en representación de la Secretaría de Desarrollo Social. En su exposición hizo referencia a los factores históricos que originaron la pobreza en México, de igual manera expuso los programas que impulsa esta Secretaría para combatir la marginación. En un sentido opuesto, resaltó la posición de la diputada Rosario Robles, Presidenta de Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, quien presentó un panorama más sombrío de los niveles de marginación en México.

Evaluar las experiencias de todos aquellos que de una manera u otra intervienen en el proceso de desarrollo rural fue el objetivo del tema titulado "La visión de los actores". El académico Hubert C. de Grammont, del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México se refirió a los cambios sufridos en los últimos años en el agro en México y sus consecuencias para las organizaciones campesinas. En esta mesa también participó Rolando Rodríguez Cámara, de la CNC, quien ahondó sobre el tema de las transformaciones del sector rural y las nuevas relaciones sociales y de producción que se están conformando en el campo. Subrayó la necesidad de perfeccionar el actual marco jurídico con vistas a definir un modelo de desarrollo que satisfaga las necesidades de la población campesina.

En el espacio destinado al análisis de la problemática indígena y étnica intervinieron Roberto Pedraza Martínez, Presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados, y Salvador Anta, Delegado de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca en Oaxaca, quien debatió sobre los pueblos indios y el desarrollo sustentable en México. Un académico extranjero, John Burstein, de la Interamerican Foundation, disertó sobre el etnodesarrollo en el siglo XXI.



### *Cierre del evento*

En tanto, el cuarto tema, "Diagnóstico de los instrumentos de política de regulación y fomento agropecuario", se dividió en las siguientes materias:

1. Marco jurídico.
2. Política crediticia y de financiamiento.
3. Capacitación y organización de los productores.
4. Educación, investigación y asistencia técnica.
5. Política de precios y Procampo.
6. Descentralización y planificación.

En estos puntos se destacó la participación del diputado Rafael Jacobo García, quien realizó un interesante diagnóstico sobre los instrumentos de política de regulación y fomento agropecuario. El resto de los trabajos plantearon la necesidad de revisar a fondo el marco jurídico que regula las actividades del sector agrario en México. Se abordó, además, el tema de las reformas realizadas en 1992 al Artículo 27 constitucional y se afirmó que, a cuatro años de distancia, no se observan resultados concretos de éstas.

En cuanto a educación, investigación y asistencia técnica, participaron miembros de la Universidad de Chapingo, Colegio de Posgraduados, Colegio de Ingenieros Agrónomos, Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias. Las ponencias fueron de distinto corte, pero todas enfatizaron la necesidad de establecer propuestas para elevar los montos destinados a las áreas científica y tecnológica.

En este sentido, destacó la intervención del diputado Salvador Becerra, quien planteó que la crisis por la que atraviesa la investigación en el sector agropecuario se inició en la década de los ochenta, cuando el gobierno federal redujo drásticamente el gasto en estos rubros. Becerra propuso que para contrarrestar esta situación es necesaria la elaboración de un plan nacional de investigación agropecuaria que contemple investigaciones de interés nacional que se controlen desde el centro e investigaciones de intereses regionales.

El quinto tema fue expuesto por los diputados Erick Villanueva Mukul, del Partido de la Revolución Democrática (PRD), y Salvador Becerra Rodríguez, del Partido Acción Nacional (PAN), quienes en sus intervenciones tocaron el tema de "El modelo de desarrollo alternativo para México en el siglo XXI".

En el acto de clausura intervinieron también los diputados Humberto Roque Villanueva y Miguel Ortiz Jonguitud, este último por la Comisión de Agricultura.

El coloquio finalizó con la intervención de Francisco Labastida Ochoa, Secretario de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Entre los aspectos más importantes que tocó en su mensaje final pueden mencionarse los relacionados con el desequilibrio demográfico que existe a nivel mundial y las posibilidades que tiene México para su futuro desarrollo en el sector agrario. En este sentido, el funcionario enfatizó que en México existen óptimas condiciones climatológicas, disponibilidad de recursos técnicos y tecnológicos, vías de comunicación y sistemas de capacitación, así como un programa implantado por el gobierno federal que intenta un profundo cambio cualitativo para el campo mexicano.

El evento realizado en la Cámara de Diputados ocurre en un momento crucial para el sector agrario. Hoy es necesario el replanteamiento de los ejes que han de articular una política social generadora de cambios profundos en las estructuras vigentes en México. ❖



## ***San Ignacio de Arareco: una experiencia del Procede en la sierra Tarahumara***

Javier Trevizo Nevárez  
Natalia Abúndez Ramírez

**L**a sierra Tarahumara es considerada una eminente región forestal, cuyo régimen de tenencia de la tierra es preponderantemente ejidal, con núcleos agrarios integrados (en su mayoría) por indígenas y mestizos, quienes comparten un mismo espacio y territorio, regulado por la Ley Agraria en vigor.

Dadas las características fisiográficas de los ejidos allí establecidos, el aprovechamiento de las tierras es de uso común y no existen áreas parceladas asignadas a los ejidatarios como tales, aunque se practica una agricultura de subsistencia en pequeños espacios muy dispersos, a los que los indígenas (rarámuris) llaman *maguechis*. Debido a estas características existía confusión entre las diferentes instituciones encargadas del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (*Procede*): Procuraduría Agraria (PA), Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)

---

Javier Trevizo Nevárez es Jefe de la Residencia de la Procuraduría Agraria en San Juanito, Chihuahua. Natalia Abúndez Ramírez es Visitadora Agraria adscrita a la Residencia de la Procuraduría Agraria en San Juanito, Chihuahua.

y el Registro Agrario Nacional (RAN). Un ejemplo de esta confusión fue el caso del ejido San Ignacio de Arareco, que no recibió el mismo trato que los demás ejidos de la región porque, a diferencia de los otros, no tenía bien definidas las áreas de uso común, asentamiento humano y parcelas.

Sin embargo, el Programa tampoco definía los criterios a seguir para regularizar ejidos forestales, en lo referente a parcelas, ya que la mayoría de las resoluciones presidenciales de este tipo de núcleos no señalan asignación individual, y sólo en algunos de ellos se manejan superficies susceptibles de cultivo. También se presentó otro problema más, el de las parcelas con destino específico; en muchos casos sólo existen de nombre sin que sea posible identificarlas físicamente porque el terreno no lo permite.

Para estas dudas y las demás que fueron surgiendo en el desarrollo del *Procede*, se realizó un análisis jurídico por parte de las tres instituciones participantes, del que se concluyó que los ejidos forestales se certificarían como tierras de uso común, salvo que éstos decidieran que se titularan los solares y que existieran zonas definidas de asentamiento humano. En este sentido, se decidió medir las parcelas solamente cuando su resolución presidencial mencionara por lo menos una superficie susceptible de cultivo y así lo solicitara el núcleo. Por su parte, aquellos ejidos en los que la resolución presidencial no señalaba nada sobre parcelas individuales o áreas susceptibles de cultivo, debían solicitar el cambio de uso del suelo a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (Sagar), y sólo con autorización de esta instancia podrían medir sus parcelas.

Aunado a esto, la aplicación del Programa tuvo problemas técnicos, pues para que la medición de muchas parcelas cumpliera con los requisitos técnicos señalados por el RAN, fue necesario mostrar la constancia de áreas considerables de bosque dentro del perímetro del núcleo agrario; es decir, que su superficie fuera eminentemente boscosa. En muchos casos no se les pudo medir por encontrarse a orillas de los arroyos y no existir un conocimiento real de sus límites y linderos. Esto creó conflictos internos entre los mismos ejidatarios, ya que sólo se certificaron aquellas parcelas factibles de medir, razón por la cual algunos núcleos prefirieron que a nadie se le regularizara su parcela.

Por otro lado, como se apuntó anteriormente, en estos ejidos existe un alto índice de población indígena, la cual expresó rechazo a la medición, objetando, primero, que ya no iba a poder abrir más tierra al cultivo; segundo, que sus hijos no iban a tener dónde trabajar, y, tercero, que había casos en los que las parcelas están a orillas de los arroyos y, por lo tanto, cambian los límites conforme al curso del agua, por lo que la nueva documentación no iba a coincidir con el lugar que ocupa la parcela. Otra razón que dieron fue que el parcelamiento atenta contra sus costumbres.

Por todo lo dicho anteriormente, en esta zona se tuvo que adaptar la presentación del *Procede* como alternativa para solucionar los conflictos por límites, un problema generalizado en la región, lo que provocó que se empezara a trabajar con ejidos forestales mucho tiempo después.

### ***El Procede en San Ignacio de Arareco***

San Ignacio de Arareco es un ejido rico en recursos naturales, ya que posee el conocido Lago de Arareco, uno de los principales atractivos turísticos en la región, así como también las formaciones rocosas que dan origen al Valle de los Hongos, al Valle de las Ranas y al Valle de los Monjes, por enumerar algunos lugares. Constituido en su totalidad por indígenas rarámuris, se encuentra enclavado en el municipio de Bocoyna. Cuenta con una superficie de 20 457-28-00 hectáreas, de acuerdo con las acciones agrarias de dotación y ampliación. Como principales actividades económicas tiene el turismo, la explotación del bosque y la agricultura, además de contar con un proyecto turístico que incluye recorridos por el ejido, venta de artesanías, renta de bicicletas, lanchas y cabañas. Actualmente está integrado por 400 ejidatarios.

Este ejido fue solicitado el 26 de mayo de 1918 y se dotó en forma definitiva por resolución presidencial el 27 de septiembre de 1928, beneficiando a 165 campesinos con 9 568-28-00 hectáreas. La resolución señala que dichos terrenos deberían restituirse, pero debido a que carecían de títulos primordiales y no cumplían con los requisitos que señalaba la Ley del 6 de enero de 1915 y el Artículo 27 constitucional, los terrenos se concedieron por dotación.

La solicitud para ampliación fue hecha el 22 de junio de 1937, y su ejecución por resolución presidencial el 18 de septiembre de 1940, con lo que el ejido alcanzó una superficie de 10 889 hectáreas, en beneficio de 85 campesinos.

Cuando se iniciaron los trabajos del *Procede* en San Ignacio de Arareco la gente tenía un poco de desconfianza, ya que había escuchado que se iban a medir parcelas y se iba a terminar con el ejido. Además, en las primeras entrevistas, el entonces presidente del Comisariado Ejidal, Cristóbal Nevárez Rosas, nos solicitaba identificación a los que asistíamos a las asambleas o reuniones.

A la Asamblea de información y anuencia, en primera convocatoria, sólo asistieron 40 ejidatarios de un total de 400. No se reunió el quórum legal y fue necesario una segunda convocatoria, la cual se celebró el 28 de agosto de 1993.

En los ejidos de esta zona, sobre todo en los que tienen una composición mayoritariamente indígena, es costumbre reunirse por segunda convocatoria. En el caso de San Ignacio de Arareco, a esta Asamblea asistieron 140 ejidatarios, a los que fue necesario aclararles que el *Procede* no iba a parcelar los ejidos ni a terminar con su régimen, ya que, en primer lugar, su resolución presidencial no hablaba de asignación individual de parcelas y, en segundo, ellos no querían que se midieran parcelas ni solares, porque éstos están dispersos, y ésta es la forma en que están acostumbrados a trabajar, ya que consideran que el ejido es de todos.

A continuación, y después de escuchar sus dudas, se les explicó que el *Procede* no iba a certificar lo que ellos no quisieran, ya que existía la opción de que se certificara todo el ejido como tierras de uso común; estuvieron de acuerdo y aceptaron el Programa por unanimidad.

Luego, se les explicó qué instituciones participan en el *Procede* y cuáles son sus funciones, así como la importancia de la colaboración de los ejidatarios durante el desarrollo del Programa. También se les informó que cada uno debía entregar copia de su identificación, de su acta de nacimiento y de su certificado en caso de tenerlo. Al respecto, algunos ejidatarios comentaron que la mayoría no tenía acta de nacimiento, por lo que se les pidió, de acuerdo con los compromisos establecidos con el gobierno del estado en apoyo al *Procede*, que nos dieran sus

datos generales para tramitarles una constancia de no registro que pueda presentarse en su lugar; no obstante, se les informó que después se les iban a entregar sus actas de nacimiento. El gobernador indígena tradujo toda esta información al tarahumara, ya que la mayoría de los ejidatarios no entienden español.

La Asamblea de informe de la Comisión Auxiliar se llevó a cabo también por segunda convocatoria con la asistencia de 140 ejidatarios. En ella se detectaron varios problemas: el primero, un conflicto por límites con el ejido Creel por la ubicación de una mojonera; esta controversia se inició con la construcción de una pila de oxidación por lo que se iba a indemnizar a los afectados por el terreno que se utilizó con cinco mil nuevos pesos; el capital estuvo depositado en el banco hasta que se resolviera el problema ya que el ejido Creel decía que la pila quedaba dentro de su terreno y San Ignacio de Arareco dentro del suyo.

El otro problema estaba en un terreno nacional cuya adjudicación había sido promovida por el señor Antonio Parra. No estaba bien definido el límite de las aguas termales conocidas como Recohuata, que el ejido de San Ignacio de Arareco utiliza como lugar turístico. Esta fue la conciliación más difícil porque el terreno es muy accidentado; pero allí en el lugar físico se firmaron los convenios conciliatorios que resolvieron los conflictos de límites, los cuales fueron llevados a las asambleas de los distintos núcleos para su aprobación.

Otro problema que se detectó fue que la integración de expedientes individuales era menor de 25%, ya que la gente había participado muy poco.

En la solución de estos obstáculos se trabajó de la siguiente forma: se citó a los dos colindantes con los que había problemas y se fue con cada uno de ellos a los puntos en conflicto.

En lo relativo a la integración de expedientes individuales fue necesario hablar con el gobernador indígena y el Comisariado Ejidal y recalcarles la importancia de que los ejidatarios entregaran sus papeles, ya que de no hacerlo todo el trabajo hasta entonces realizado sería en vano porque no se les podrían entregar sus certificados. El presidente del Comisariado Ejidal y el gobernador indígena se

comprometieron a hablar con la gente en las reuniones que tienen todos los domingos. Además, se acordó que los becarios campesinos fueran a las rancherías a recabar documentación, lo cual no funcionó ya que están a gran distancia, y en cada una vive muy poca gente, y porque los ejidatarios no hablan español y los becarios no son bilingües. En este último caso fue necesario pedir apoyo al Comisariado para que nos acompañara algún ejidatario bilingüe que hiciera de traductor. Así se avanzó un poco más. Cada asamblea o reunión a la que se asistía se aprovechaba para tratar avances sobre la solución de los conflictos de linderos, con el fin de recabar su documentación y para hablarles sobre la importancia de los mismos.

Otra Asamblea importante y muy necesaria en el ejido, antes de la Asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras, fue la de aceptación y/o separación de ejidatarios, ya que existían muchos finados en el censo proporcionado por el RAN; además de que muchos de los nombres no coincidían con los de la identificación. Este hecho sucedió porque por costumbre estos indígenas suelen cambiarse de nombre o bien ponerse como apellido el nombre del lugar donde viven, o bien porque algunos se fueron a registrar y dieron un nombre en la credencial y otro en el acta de nacimiento. También hubo cambios de residencia. Pero finalmente, con mucha anticipación de la Asamblea, se obtuvo la lista de ejidatarios, que quedó integrada por 400.

Para la Asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras ejidales el Presidente del Comisariado Ejidal y el gobernador indígena trabajaron mucho. Después de cada asamblea le hablaban a la gente del núcleo de los avances del *Procede* y de lo importante que era la última asamblea, ya que allí se presentarían los planos y se vería la lista definitiva de ejidatarios a quienes se les expediría su certificado de derechos sobre tierras de uso común. Se les dijo que esta Asamblea era diferente a las otras, en tanto que requería la presencia de las tres cuartas partes de los ejidatarios, para celebrarse por primera convocatoria.

Junto con el Comisario Ejidal se hicieron invitaciones en tarahumara con el fin de que los que supieran leer las vieran y les informaran a los demás. Se transmitieron anuncios por la estación de radio regional más escuchada y por *Radio Guachochi*, que transmite mensajes en tarahumara. Además, el gobernador mandó las



convocatorias con los capitanes a las diferentes rancherías. Pese a toda esta difusión, el 16 de agosto de 1994, fecha en que se llevaría a cabo la Asamblea por primera convocatoria, sólo asistieron 205 ejidatarios de los 400. Al respecto, mencionaron los ejidatarios viejos que los más jóvenes o más *nuevos*, como les llaman ellos, son los que no asisten.

El 28 de agosto de 1994 se llevó a cabo la Asamblea por segunda convocatoria, con la asistencia de 202 ejidatarios. Se aceptaron los planos y se les explicó nuevamente cómo habían quedado éstos después de resolver el conflicto. Quedó una superficie resultante de los trabajos de medición del INEGI de 20 672-08-34.89 hectáreas. En los planos del ejido todo aparece como tierras de uso común, como se había acordado en la Asamblea de información y anuencia. Enseguida de que fueron aprobados los planos, los ejidatarios preguntaron cuándo iban a tener los nuevos certificados.

Después, se entregaron los planos al RAN, que suspendió el expediente por una expropiación de dos hectáreas, que había faltado incluir y que era necesario que el INEGI ubicara y midiera. El ejido no contaba con esa documentación y se tuvo que recabar del RAN. Una vez solucionado ese problema el ejido fue certificado. Finalizada la aplicación del *Procede* y cuando ya la mayoría contó con su certificado de derechos sobre tierra de uso común, entregados en el mismo ejido, los ejidatarios opinaron "que el *Procede* es un programa bueno, porque nos entrega planos nuevos en los que se señalan bien las distancias y límites exactos del ejido". Además, porque "les entrega certificados a todos los ejidatarios que no tenían, y a los que se les había perdido, les ayudó a resolver sus problemas."

El ejido San Ignacio de Arareco, constituido en su totalidad por indígenas rarámuris, ahora que ya está certificado y tiene bien definidos sus límites, tiene la inquietud de cambiar del régimen ejidal al comunal ya que considera que esto lo protegerá más como núcleo. ❖



## ***Regularización de la tenencia de la tierra comunal: experiencias en un proceso de búsqueda***

Consuelo Juárez Trejo

**L**as comunidades agrarias forman parte de la estructura del campo mexicano; las indígenas en particular representan un componente cultural fundamental en la integración de nuestro país. Atender su desarrollo y dar certeza jurídica a su régimen de tenencia debe ser prioridad del Estado. Sin embargo, el procedimiento para alcanzar dicha certeza debe tomar en cuenta las necesidades, costumbres y condiciones de cada pueblo indígena.

En esta búsqueda la Procuraduría Agraria (PA), a través de la Coordinación General de Programas Prioritarios, estableció contacto en 1995 con el Instituto Nacional Indigenista (INI) para diseñar, de manera coordinada, un método de trabajo que, al tener como esencial la participación indígena, permitiera crear un programa que garantizara la seguridad de la tenencia de la tierra de las comunidades indígenas y sentara las bases para su desarrollo integral.

---

Consuelo Juárez Trejo es socióloga y se desempeña en la actualidad en la Dirección General del Procede de la Procuraduría Agraria.

De este contacto surgieron el *Seminario sobre comunidades indígenas*, organizado en esta capital, y el *Taller de análisis sobre núcleos agrarios indígenas*, que se desarrolló en San Luis Potosí.

Por su parte, la PA organizó en el estado de Morelos tres talleres de trabajo con comunidades agrarias. Con estas acciones se buscó mejorar el servicio al campo que presta esta Institución.

### *Seminario sobre comunidades indígenas*

El día 7 de abril de 1995 comenzó este seminario en el que participó personal de oficinas centrales y de algunas delegaciones y residencias de la PA, así como del INI, a través de sus centros coordinadores indigenistas. El seminario tuvo como objetivo establecer mecanismos de coordinación entre ambas instituciones para reflexionar sobre la regularización de la tenencia de la tierra comunal. A partir de la discusión surgió la necesidad de acordar qué se entendería por comunidad, formas de tenencia y marco jurídico. En este sentido, el debate se centró en los elementos que caracterizan a las comunidades indígenas, en la tierra y territorio de éstas, y en la legislación agraria y los pueblos indígenas.

### *Elementos para caracterizar a las comunidades indígenas*

El seminario comenzó por definir el concepto de comunidad indígena. Para ello se abordaron aspectos culturales, lingüísticos, organizativos y normativos. Tentativamente se concluyó que la comunidad indígena es un grupo de personas ubicadas en un territorio que poseen ancestralmente, que comparten cultura y tradiciones, que mantienen una organización basada en un sistema de cargos, que pueden o no hablar una lengua indígena y usar vestimenta tradicional, y que comparten una cosmovisión. También se llegó a la conclusión de que la comunidad indígena no se asume fácilmente como tal por las condiciones de marginación y agresión de que es objeto.

Por otra parte, se dijo que las comunidades indígenas se encuentran en evolución constante, adaptándose a las condiciones que les impone la Nación, sus instituciones y leyes. Mantienen, sin embargo, "proyectos comunales" que les dan cohesión e identidad.

Otro aspecto que se tocó en el seminario fue el análisis de la estructura comunitaria, es decir, su forma de organización, en relación con los niveles de gobierno tradicional, cultural, religioso y político. Sobre este punto se afirmó que las funciones del gobierno comunal tradicional están bien definidas y que se generan problemas cuando normas o reglas externas que no se adaptan a las necesidades de la comunidad tratan de imponerse.

En este tipo de comunidades existen niveles o jerarquías en la estructura organizativa, la cual está normada por una serie de valores comúnmente respetados. En cada uno de los cargos existe una distribución de responsabilidades, funciones, facultades y obligaciones.

La organización de los pueblos está basada en la experiencia de sus miembros y se sustenta en un conocimiento milenario, que constituye lo que conocemos como derecho consuetudinario, y se trasmite por generaciones en forma oral.

Por todo lo anterior, los participantes hicieron hincapié en que el respeto y el reconocimiento de las autoridades y estructuras de gobierno indígenas son la base para dar celeridad al desarrollo sustentable de los pueblos, así como también el punto de inicio para reformar las leyes.

### *Tierra y territorio de los pueblos indígenas*

La cosmogonía de los pueblos indígenas es en gran parte diferente de la occidental. Se concibe la tierra como madre eterna; es el hábitat, el espacio físico en que se desarrolla la vida comunitaria y se reproduce su cultura.

La tierra es un elemento primordial para la existencia de las comunidades indígenas, y la lucha que han dado para conservarla ha contribuido, en muchos casos, a fortalecer y conservar su identidad.

Al interior de las comunidades indígenas la tierra se otorga en usufructo a sus habitantes, de acuerdo con sus propios usos y costumbres, con lo que se reconoce su calidad de comuneros. Esta situación dificulta la identificación, elaboración y/o actualización de los censos de comuneros. Estos usos y costumbres, que rigen la vida comunitaria, constituyen un cuerpo normativo que debería integrarse en un estatuto comunal o reglamento interno, documento del que carecen la mayor parte de las comunidades y ejidos indígenas.

Desde el punto de vista de la tenencia de la tierra, hay comunidades de hecho y de derecho, estas últimas son aquellas que cuentan con un reconocimiento amparado en documentos otorgados a partir de 1917 y que, en la mayoría de los casos, reconocen la posesión de las comunidades sobre territorios que han ocupado por siglos. Este procedimiento se conoce como Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales.

En otro orden de ideas se habló también del procedimiento de restitución de tierras comunales que fue abandonado ante la dificultad de las comunidades para comprobar el despojo de tierras; ante esta dificultad se optó por dotar de tierras a los grupos indígenas que siguen manteniendo una cultura comunal.

Las comunidades de hecho son aquellas que no tienen ningún título que avale la posesión de sus tierras, según la legislación agraria, pero que poseen un territorio y conservan prácticas, tradiciones, así como formas organizativas que las caracterizan como tales. Algunas se encuentran ya reconocidas, otras esperan su reconocimiento en los Tribunales Agrarios. Existen también pueblos indígenas a los que les otorgaron tierra por la vía ejidal, pero que mantienen usos y costumbres al estilo de las comunidades indígenas.

Sobre este tema se concluyó que es conveniente hablar de núcleos agrarios indígenas, a fin de englobar las diferentes situaciones jurídicas en que se encuentran los pueblos indígenas respecto a la tenencia de la tierra.

### *Legislación agraria y los pueblos indígenas*

El análisis de la legislación agraria comenzó por el Artículo 27 constitucional que, en su Fracción VII, reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal y protege su propiedad sobre la tierra; especialmente la integridad de la que poseen los grupos indígenas.

Se prosiguió con la Ley Agraria que dedica su capítulo V a las comunidades, señalando los procedimientos para su reconocimiento; en tanto su artículo 106 apunta que "las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades en los términos de la Ley que reglamente el Artículo 4º constitucional, y el segundo párrafo de la Fracción VII del Artículo 27 constitucional".

Del análisis y discusión se dedujo que no es necesario esperar la reforma al Artículo 4º constitucional, sino que debe ampliarse el capítulo V de la Ley Agraria para considerar ampliamente la normatividad de los núcleos agrarios indígenas. Asimismo, se instó a buscar la manera de considerar los usos y costumbres sobre la tenencia de la tierra para dar cumplimiento a lo que señala dicho artículo sobre los juicios agrarios.

El Artículo 4º constitucional y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) no fueron analizados detalladamente, concluyendo sólo que deben ser difundidos y analizados a fin de que sean tomados en cuenta para normar la protección de los territorios indígenas.

*Taller de análisis sobre núcleos agrarios indígenas  
en Ciudad Valles, San Luis Potosí*

Gran parte de los temas del seminario no pudieron ser abordados con la profundidad requerida, por lo que se formó un equipo central de trabajo encargado de buscar los mecanismos que permitiesen ahondar en la discusión y difusión. Paralelamente, las residencias de la PA y la Coordinación estatal del INI en San Luis Potosí habían iniciado contactos para realizar un trabajo coordinado en comunidades indígenas, lo que se aprovechó para llevar la discusión a las instancias estatales y regionales.

Se amplió la discusión fundamentalmente en lo que respecta al análisis de la legislación agraria y las comunidades indígenas, así como al método de evaluación rural participativa.

En el análisis del Artículo 4º constitucional se revisaron conceptos como cultura y etnia, ya que la reforma de 1992 reconoce que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas.

Acerca de una posible ley reglamentaria de este Artículo se marcaron dos posiciones: una que consideró conveniente esperar a que se reforme dicho Artículo, y otra que propuso hacer una revisión de toda la legislación que pudiera relacionarse con los pueblos indígenas para hacer las adecuaciones pertinentes. Entre otras leyes se mencionaron la Ley General de Educación, la Ley Forestal, la Ley de Aguas, la Ley Minera, la Ley Agraria y la Ley de Equilibrio Ecológico.

Al hablar de pueblos indígenas no se puede dejar de lado la discusión sobre autonomía, sin embargo, ante la falta de información sobre el tema, sólo se mencionó que su reconocimiento implicaría modificaciones importantes en la Constitución, entre otros, de los Artículos 74 y 115.

Una de las conclusiones a las que se llegó fue que aplicar efectivamente lo estipulado en el Artículo 4º constitucional implica, más que un cuerpo jurídico, la disposición para cumplir y hacer cumplir las leyes. Por ejemplo, al mencionar la

protección a las lenguas indígenas surgen diversos problemas operativos, ya que existen 56 lenguas reconocidas con sus variantes regionales, que están en evolución constante; además, en muchas regiones las lenguas se están perdiendo porque los padres no se las enseñan a los hijos, pues consideran que no hablarlas representa un avance en la escala social.

En el aspecto educativo debe considerarse que las comunidades indígenas son entes vivos en constante evolución para adaptarse a las condiciones del desarrollo nacional, que tratan de conservar su identidad, lo que resulta cada vez más difícil ante una base productiva que difícilmente sustenta la existencia de las comunidades.

La ley reglamentaria del Artículo 4º constitucional debería conciliar la ley y la costumbre, y el Artículo 27 constitucional considera dentro del territorio de los núcleos agrarios indígenas, los bosques y aguas y, en general, los recursos naturales que en él se encuentren.

Por lo que respecta al Convenio 169, se señaló que es aplicable en territorio mexicano en los términos del Artículo 130 constitucional. Los principios básicos que considera este Convenio son:

- a) El respeto a las culturas, formas de vida y de organización e instituciones tradicionales de los pueblos indígenas y tribales.
- b) La participación efectiva de estos pueblos en las decisiones que les afectan.
- c) El establecimiento de mecanismos adecuados y procedimientos para dar cumplimiento al Convenio, de acuerdo con las condiciones de cada país.

A partir de estos principios se analizó el contenido del Convenio y su aplicación en el país. En relación con esto se señaló que en principio existe un vacío en el Artículo 4º constitucional, pues no considera la condición pluriétnica de la nación, sino que se limita a la condición pluricultural.



En lo que respecta al capítulo de tierras, se dijo que la legislación mexicana debe ser más explícita respecto a los derechos de propiedad y posesión de los núcleos agrarios indígenas de hecho y de derecho.

Una conclusión general del análisis del Convenio 169 fue que hace falta difundir su contenido entre todos los grupos de la sociedad; analizarlo y discutirlo, y de esta manera crear conciencia de la importancia que tienen los grupos indígenas en la construcción de la nación mexicana en el siglo XXI.

Se citó el caso del estado de San Luis Potosí, que reconoce en el artículo 1º de su Constitución, la condición pluricultural y pluriétnica, y obliga a los poderes del estado a considerar los usos y costumbres de los pueblos indígenas.

### *Evaluación rural participativa*

Este método tiene como componente esencial la participación comunitaria en cualquier proceso de planeación de proyectos, como una forma de revertir el deterioro ambiental e impulsar una mejor calidad de vida de los grupos involucrados mediante el rescate del conocimiento y del saber comunitario.

En el taller se definió la evaluación rural participativa como "una actividad sistemática, semiestructurada, que es llevada a cabo por un equipo multidisciplinario y que ha sido diseñada para adquirir información rápidamente". Su objetivo fundamental es "contribuir a instrumentar elementos para un desarrollo social aceptable, económicamente viable y ecológicamente sostenible". Para lograrlo supone la participación activa de la comunidad, la presencia de líderes comunitarios comprometidos con el proceso y de instituciones rurales eficaces para hacer este trabajo.

El uso de este método permitirá al personal de ambas instituciones recopilar información de primera mano sobre el conjunto de aspectos que integran un núcleo agrario indígena, especialmente en lo que interesa a los objetivos de este programa que es contar con un diagnóstico sobre los usos y costumbres de los núcleos agrarios indígenas respecto a la tenencia de la tierra.

Como resultado de este taller se elaboró un programa de trabajo INI-PA con el propósito de identificar a aquellas comunidades en las cuales es factible realizar el diagnóstico que conduzca a regularizar la tenencia de la tierra de los núcleos agrarios indígenas de la región huasteca y, en los casos que así lo decidan, iniciar un proceso de certificación.

### *Las comunidades agrarias en Morelos*

La Delegación de la PA en Morelos realizó durante 1995 tres talleres de trabajo con comunidades agrarias con la intención de dar respuesta a la solicitud de atención de algunas de ellas.

La reforma al Artículo 27 constitucional, que dio origen a la nueva Ley Agraria, reconoce el régimen especial que guardan las comunidades agrarias y menciona que la ley promoverá que se respete y proteja la integridad de los derechos de las comunidades. Nos encontramos entonces con el problema de que, si bien hay manifestaciones a nivel constitucional que otorgan un régimen especial de protección, éste no está debidamente reglamentado.

Habiendo evaluado reiteradas solicitudes del gobierno de Morelos para que la Delegación de la PA los apoyase, por acuerdo del Consejo Técnico de febrero de 1995, se convocó a las 30 comunidades agrarias del estado a un taller de trabajo con duración de una mañana donde, independientemente de la calidad jurídica de las representaciones, se les invitó a expresar su problemática en mesas de trabajo.

En Morelos existen 30 comunidades agrarias, 19 de ellas tienen concluidas sus acciones agrarias que les reconocen 60 143 hectáreas en beneficio de, aproximadamente, 5 100 comuneros; las otras 11 comunidades tienen sus expedientes para su resolución definitiva ante los Tribunales Agrarios en procedimientos que no han podido reconocer la totalidad de los límites por la oposición de otros pueblos colindantes. Estos expedientes involucran una superficie estimada de 17 022 hectáreas —esto es, 22% de la superficie comunal—, y aproximadamente 2 800 comuneros (35%) que tienen sus derechos

sujetos a una sentencia. Sólo dos comunidades cuentan con estatutos comunales operando; otras tres tienen conflictos judiciales por la doble representación de sus órganos comunales.

Las comunidades de Morelos se asientan en 16 de los 33 municipios del estado. Huitzilac, Tepoztlán, Tetela del Volcán y Tlalnepantla albergan en sus tierras a la totalidad de sus cabeceras municipales. Otras nueve se ubican en torno de la conurbación de Cuernavaca, una más en la conurbación de Cautla; estas 10 reflejan en sus indicadores demográficos un fuerte cambio del uso del suelo, de agropecuario al de desarrollo urbano. Las 20 comunidades agrarias restantes presentan otros indicadores que las conceptualizan como rurales.

Información del INI estima que en el estado existen 18 000 hablantes de lenguas indígenas, la mayoría de náhuatl y en menor proporción de mixteco guerrerense y zapoteco. Sólo en las comunidades agrarias de Hueyapan y Cuentepec y en el pueblo de Santa Catarina, en Tepoztlán, se reportan organizados como ejidos. Todos estos pueblos indígenas tienen un parcelamiento de hecho en sus tierras, sin importar que sean comunidades agrarias o ejidos. Si bien en las restantes comunidades agrarias la población no se asume como indígena, sí se pueden observar usos, costumbres y tradiciones de la vida cotidiana que sólo pueden entenderse desde la perspectiva étnica.

En los terrenos comunales se asientan, aproximadamente, 335 localidades, de las cuales 270 (80.5%) no alcanzan los mil habitantes, según el censo de población de 1990. Por lo general, los derechos de propiedad de los vecinos de estas localidades sobre sus solares que no están regularizados entran en contradicción con los derechos de uso y usufructo que pudieran corresponderles según la legislación agraria vigente. No resulta raro que innumerables *propiedades privadas* cuenten con escrituras debidamente inscritas en el Registro Público de la Propiedad.

Están identificadas 10 comunidades agrarias que se ubican en áreas conurbadas del estado, cuatro de ellas han perdido 1 425.8 hectáreas, superficie desincorporada por virtud de nueve procesos expropiatorios, de los que destacan los destinados a regularización de asentamientos humanos, obras públicas para servicios municipales y la creación de la Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca (CIVAC).

Dentro de los límites del Decreto del Corredor Biológico Ajusco-Chichinautzin de 1988, están comprendidas 10 comunidades agrarias a las que se les imponen restricciones de uso de las tierras en 37 302 hectáreas para propósitos de preservación y regeneración de recursos naturales y de la fauna. Otras cuatro comunidades agrarias se ubican en las inmediaciones de las faldas del Parque Nacional Popocatepetl, mismas que disponen de apreciables recursos forestales, cuyo aprovechamiento está regulado por ordenamientos específicos.

Otras seis comunidades agrarias disponen y explotan recursos minerales no renovables; cal, tezontle y pétreos de importancia, además de tierra de hoja. Asimismo, dos comunidades más disponen de abundantes recursos acuíferos y de escenarios naturales que sirven para actividades recreativas.

La organización para el aprovechamiento de los recursos naturales está escasamente desarrollada como para generar suficientes empleos, en relación con el potencial que tiene. Aquí se hace notar que grupos de comuneros con intereses particulares prácticamente se apropian de su aprovechamiento.

Todas las comunidades agrarias presentan un parcelamiento de hecho, a partir del cual se autodefine la calidad de comunero, posesión que a su vez sirve como área de trabajo para desarrollar sus actividades como campesino. Las actividades productivas son predominantemente agrícolas, con una agricultura tradicional con base en el cultivo de maíz, avena, trigo y cacahuate. Ésta se combina con otras actividades de explotación forestal y de pastoreo de ganado menor, para lo que usan superficies de uso común.

Grupos reducidos de comuneros con mayores recursos económicos se dedican a la producción de cultivos comerciales, como nopal, jitomate y tomate de cáscara; gran parte de estos productos los cultivan en parcelas rentadas a otros comuneros.

Por otra parte, hay una mínima actividad artesanal de producción de muebles de madera, utensilios de barro, bordados y pinturas en papel amate, y sus propósitos responden más al afán de continuar con la tradición popular que a satisfacer necesidades de consumo familiar.

El trabajo realizado por la Delegación de la Procuraduría Agraria en Morelos a lo largo de tres sesiones del taller permitió obtener elementos para un primer diagnóstico y para identificar el problema que más afecta el desarrollo de estos núcleos: la invasión de que son objeto sus tierras. En algunos casos la Delegación les ha brindado apoyo para avanzar en la solución de sus conflictos; sin embargo, hace falta definir más claramente la estrategia para continuar el trabajo iniciado y no perder la relación que ya se ha establecido.

### *Conclusiones*

Estas experiencias de trabajo reflejan la inquietud que tiene la Procuraduría respecto de los núcleos agrarios indígenas y su interés por definir con mayor claridad la estrategia para trabajar con ellos y con las comunidades agrarias no indígenas.

La importancia de un diagnóstico ha resultado evidente en estas experiencias, ya que permite a la Institución definir cuáles son comunidades agrarias y cuáles ejidos indígenas, y, en consecuencia, diseñar métodos de trabajo adecuados a cada situación.

Es importante resaltar que tanto la experiencia de San Luis Potosí como la de Morelos responden al interés de las delegaciones estatales y residencias de la PA, así como de centros coordinadores indigenistas del INI en el caso de la Huasteca.

El equipo central encargado de dar seguimiento al seminario continúa con la tarea de recopilar información, para difundirla y apoyar los procesos estatales.

Con la publicación del Programa Sectorial Agrario 1995-2000, la necesidad de otorgar seguridad jurídica a la tenencia de la tierra de comunidades y núcleos agrarios indígenas lleva a la PA a profundizar en sus esfuerzos en este sentido. ❖



## ***Commemoración del natalicio de Benito Juárez***

*En representación del Presidente  
de la República, el Lic. Dionisio E. Pérez Jácome,  
estuvo presente en la conmemoración del CXC natalicio  
de Benito Juárez, celebrada en Guelatao, Oaxaca.  
En dicha ocasión, el funcionario reflexionó acerca  
del legado juarista y se refirió a su visión sobre  
algunas cuestiones agrarias. A continuación  
un extracto de este discurso.*

Dionisio E. Pérez Jácome

**L**a actualidad del legado juarista se manifiesta al releer algunos de sus mensajes políticos en los que está plasmada la expresión de sus sentimientos personales más profundos:

El primer gobernante de una sociedad no debe tener más bandera que la ley [...] sólo debe distinguir al mérito y a la virtud para recompensarlos; al vicio y al crimen para procurar su castigo.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Pola, Ángel, comp., *Benito Juárez, vida y obra*, en "Miscelánea", tomo III, Col. Obras fundamentales de la República Liberal, INEHRM, edición facsimilar de F. Vásquez (1902), México, 1987, p. 72.

La liza electoral [...] es el terreno en el que [...] pueden combatir todas las ideas.<sup>2</sup>

[...] la autoridad no es mi patrimonio, sino un depósito que la Nación me ha confiado.<sup>3</sup>

La principal causa del malestar de la sociedad es la falta de seguridad, que proviene del temor al robo, y sobre todo al plagio, que aterra y paraliza el movimiento y la vida de la sociedad. Profundamente convencido mi Gobierno de que éste constituye la peor plaga social, he dirigido una iniciativa al Congreso; para formularla, he meditado en los medios que considero insuficientes y en los que creo eficaces para curar un mal que no permite dilación.<sup>4</sup>

Para la reconstrucción de la Patria, no puede dependerse de un gobierno o de una fracción; es necesaria la cooperación de todos.<sup>5</sup>

Hasta en el tema, para nosotros tan cercano y lacerante de la injusticia, que aún perdura en muchas de las áreas campesinas del país, Juárez demostró la identificación precisa de los problemas y apuntó, desde entonces, soluciones que nos ha llevado más de un siglo realizar.

Algunos críticos irredentos del insigne zapoteca pretendieron denigrarlo, atribuyéndole haber propiciado ciertas formas de concentración agraria, que aniquilaron las reminiscencias del ejido y la comunidad.

Como Marte R. Gómez expuso, hace ya más de 50 años, tales opiniones lo único que revelan es un conocimiento erróneo de la obra legislativa de Juárez en materia agraria. Bastaría recordar el Decreto del 6 de febrero de 1861, que promovió la división y el fraccionamiento de fincas rústicas; el del 14 de marzo de 1861, en el

---

2 *Los Presidentes de México ante la Nación (1821-1966)*, tomo I (28/IX/1821-16/IX/1875), "Informes, manifiestos y documentos", Cámara de Diputados, México, 1966, p. 476.

3 *Ibidem*, p. 480.

4 *Ibidem*, p. 512.

5 *Ibidem*.

que se ofreció a los habitantes pobres de la Baja California y a los demás que desearan avecindarse en ese territorio, la donación de hasta dos caballerías de tierras baldías; la circular del 30 de septiembre de 1867, donde se ordenó la expedición gratuita de títulos de terrenos baldíos a los pueblos indígenas, y la resolución del 13 de octubre de 1869, relativa al señalamiento del fundo y ejido de los pueblos.<sup>6</sup>

Juárez vio en su amplitud el problema que ya afectaba al agro mexicano y, si no pudo resolverlo, fue porque había para su tiempo otras urgencias que atender, sobre todo la amenaza extranjera a la subsistencia misma de la patria.

Llegó a comprender a tal grado los problemas de las zonas rurales del país que, siendo Gobernador de esta entidad, señaló con sabiduría que el atraso de su población no podía cancelarse si esto no se acompañaba de la abolición de la miseria. Decía Juárez: "El hombre que carece de lo preciso para alimentar a su familia, ve la instrucción de sus hijos como un bien remoto o como un obstáculo para conseguir el sustento diario."<sup>7</sup>

Las enseñanzas del quehacer político de Juárez, su concepción sobre economía y sociedad y su ubicación en función de las circunstancias, nos enseñan cómo en medio de las dificultades se puede avanzar hacia la justicia y la equidad y se pueden procurar consensos y enfrentar con mayor solidez los retos nacionales.

A más de un siglo de la reforma, México es sin duda un país con un activo enorme: en infraestructura, en recursos humanos adiestrados y profesionalizados, en desarrollos tecnológicos y en experiencias organizacionales dentro y fuera del Estado; sin embargo, prevalecen aún profundas inequidades agudizadas por la crisis.

---

6 *cfr.* *El Nacional* el 19 de julio de 1942, año XIV, tomo XIX, núm. 4 770.

7 Citado por Salvador Novo en su discurso del 19 de junio de 1966, en Roberto Amorós, *Juárez idea y palabra*, México, 1975, p. 429.



El 19 de marzo de 1996, en Palacio Nacional, al asistir a una reunión con las organizaciones firmantes de los Acuerdos Agrarios de Chiapas —que significan la culminación de una etapa de trabajo caracterizada por el reconocimiento y la decisión gubernamental de enfrentar decididamente el atraso y la pobreza— el señor Presidente de la República advirtió:

La tierra no debe ser ya motivo de disputa y encono, sino instrumento de trabajo y oportunidades [...]

Debemos tratar todos de cuidar y hacer producir a la tierra para generar bienestar y justicia; hemos superado conflictos, pero tenemos que enfrentar con decisión otros rezagos y retos que siguen incidiendo en la pobreza y la desigualdad [...]

La organización, la asociación provechosa, la tecnología, la inversión pública y privada, el funcionamiento eficaz de los mercados, la preservación y la restauración de los recursos naturales son los objetivos y las metas inmediatas por alcanzar.<sup>8</sup>

Cuánta similitud podemos encontrar en esta actitud de conciliación y de respeto mutuo para aquellos que reclaman derechos supuestamente en conflicto con las tesis juaristas que, desde su época, postulaban pleno reconocimiento a la diversidad étnica y a la pluralidad política de la Nación.

En Guelatao, en toda Oaxaca y aun en todo el país, encontraremos diferencias de enfoques, actitudes distintas, planteamientos diversos, en la ciudad y en el campo. Todo ello es propio de nuestra condición plural y no debe hacernos renunciar a un permanente esfuerzo por encontrar puntos de contacto y coincidencia.

Como Juárez afirmó: problemas habrá siempre, pero también podremos encontrar en nosotros una voluntad latente por solucionarlos, por lograr consensos, por alcanzar los mayores beneficios posibles para todos.

Juárez por ello estará presente, hoy y todos los días del año, en las acciones de gobierno y en las respuestas de la sociedad; con su mensaje de modestia y

---

<sup>8</sup> Extractos de su intervención publicada en la prensa nacional el 20 de marzo de 1996.

dignidad, con su optimismo y esperanza, con su fe inquebrantable en el mejor destino de la Patria y de sus habitantes, incluyendo entre ellos a quienes, desde el servicio público, tratan de entregar cotidianamente su mayor esfuerzo y a quienes aspiran en forma legítima a ser escuchados, atendidos y reconocidos en su derecho de disfrutar también la oportunidad de servir a su pueblo.

Quiero concluir mi intervención haciendo una evocación de don Andrés Iduarte, a quien escuché hace ya 40 años refiriéndose a Juárez en estos términos:

Nadie dejará de insistir en que la grandeza de la estirpe ya no tiene sólo su prueba en las huellas de las viejas civilizaciones, sino en la virtud y en la energía acumuladas en el más ilustre mexicano.

Es ésta la lección de un país mestizo, en donde un hijo de los vencidos de ayer capitanea a los blancos y a los trigueños de hoy.

Juárez se representa así, él solo, como la independencia nacional, la soberanía de la patria y la libertad; la fraternidad y la igualdad de todos los hombres.<sup>9</sup>

Juárez es, auténticamente, el símbolo del México que todos anhelamos. ❖

---

<sup>9</sup> Texto reproducido parcialmente en *El Nacional*, 22 de marzo de 1956, año XXV, tomo XXX, núm. 8 989.



## *Los Acuerdos Agrarios en Chiapas*

José Becerra O'Leary  
Rogelio Castañares Ferrer  
Luis Enrique Pérez Mota

### *Antecedentes*

**E**n los últimos años, Chiapas ha vivido algunos de los momentos más difíciles de su historia. El rezago en que ha permanecido la mayoría de su población se ha manifestado en conflictos políticos y sociales cuyos ejes principales son los reclamos de democracia, justicia y, en forma relevante, la tierra como una de las principales banderas de lucha.

El problema de tenencia de la tierra en la entidad tiene sus orígenes en las deficiencias e injusticias del reparto agrario. Al entrar en vigencia las reformas constitucionales de 1992, y declararse concluido este proceso de la reforma agraria, los campesinos chiapanecos perdieron una de las posibilidades más socorridas de ocupación e ingreso, si no es que la primordial.

El movimiento zapatista de 1994 alentó el activismo radical de muchas organizaciones campesinas que, conociendo el fin del reparto agrario, sintieron validadas sus demandas referentes al reclamo de tierras, y protagonizaron una escalada de invasiones de predios como forma de presión social y política.

---

José Becerra O'Leary es Coordinador Estatal de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Rogelio Castañares Ferrer es Delegado Estatal de la Procuraduría Agraria.

Luis Enrique Pérez Mota es Secretario de Desarrollo Agrario del Gobierno del Estado de Chiapas.

Estos sucesos encontraron un medio de expresión en el Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas (CEOIC), integrado por 280 organizaciones sociales y económicas. El gobierno, por su parte, preocupado por disminuir el alto grado de inestabilidad de la coyuntura, al tiempo que de atender la demanda agraria, formó, el 28 de enero de 1994, la Comisión Plural Agraria, instancia que tendría la responsabilidad de analizar las demandas del CEOIC y buscar soluciones integrales a los problemas en esta materia.

Durante su funcionamiento, esta Comisión llevó a cabo reuniones con las organizaciones del CEOIC, durante las cuales se recogió una considerable demanda de tierras. Se detectó que sólo 7% de los casos provenía de acciones agrarias pendientes; el 93% restante se derivaba de solicitudes de tierra con dictamen negativo, o bien de predios invadidos que requerían regularización.

Esta evaluación hizo ver la necesidad de analizar caso por caso las invasiones. El gobierno y las organizaciones del CEOIC convinieron, el 14 de abril de 1994, en que no se realizarían nuevas ocupaciones en tanto se buscaba un arreglo, al tiempo que se creaba la Comisión Ejecutiva Agraria como instancia encargada de dar cumplimiento a los compromisos asumidos. Esta Comisión tenía por objetivo examinar la situación de los predios en posesión del CEOIC hasta alcanzar una solución justa y satisfactoria para las partes, así como analizar la problemática derivada de las invasiones de predios realizadas entre el 1º de enero y el 14 de abril de 1994.

Bajo estas circunstancias, y a fin de dar una pronta respuesta a las demandas campesinas, se consideró la compra directa o subsidiaria de tierras como una estrategia de solución. Con este propósito, el gobierno estatal creó la Comisión de Concertación para la Adquisición de Predios, que tendría como tarea comprar tierras para entregárselas a los grupos demandantes.

Toda vez que esta modalidad de compra no logró a cabalidad los objetivos para la cual fue ideada, se creó un mecanismo financiero para realizar las operaciones de adquisición, denominado fideicomiso agrario. En total, se crearon 16 fideicomisos de garantía para igual número de organizaciones beneficiarias. Esta acción institucional encaminó el orden y la racionalización en el uso de los recursos.

Al efectuar una revisión de la respuesta subsidiaria y otras que se dieron al problema agrario en la entidad durante 1994, se puede concluir que éstas fueron un tanto desordenadas y se caracterizaron por presentar soluciones de coyuntura, que obedecían a las presiones sociales y políticas del momento, mostrando así falta de previsión y autonomía en la toma de decisiones. La demanda de tierras sin antecedentes agrarios se pretendió resolver con la compra de tierras, con lo que se sentaba un grave precedente y se daba lugar a prácticas irregulares. No obstante el esfuerzo realizado por el gobierno, esta política no fue efectiva y más bien alimentó, en algunos grupos y organizaciones, expectativas que fue necesario replantear al iniciar las actuales administraciones federal y estatal.

### ***Nueva estrategia de trabajo***

Cuando la presente administración entró en funciones, y en conocimiento de estos antecedentes, consideró necesario diseñar una estrategia de trabajo que permitiera identificar y atender las causas de la problemática agraria, cuya principal manifestación era la invasión de predios. Este fenómeno social había venido presentándose en Chiapas por largo tiempo, pero a partir del 1º enero de 1994 alcanzó cifras sin precedentes en su historia.

En el marco de una política de diálogo, distensión y concertación, se constituyó una Mesa Interinstitucional Agraria, conformada por la Coordinación Estatal de la Secretaría de la Reforma Agraria, la Delegación de la Procuraduría Agraria y la Secretaría de Desarrollo Agrario del gobierno estatal. En ella se integraron a participar, de manera abierta y plural, todas las organizaciones campesinas y poblados que presentaban alguna demanda agraria en la entidad.

Es importante destacar que en este espacio de diálogo y negociación se han respetado la opción ideológica, la participación política y la militancia partidista de cada uno de sus integrantes. Asimismo, se logró establecer una real coordinación institucional entre los niveles estatal y federal de gobierno, rescatando la autonomía local en detrimento del pernicioso centralismo.

La instalación de la Mesa Interinstitucional hizo posible organizar el trabajo en el ámbito agrario a nivel estatal; en ella se logró definir un método de atención para analizar de manera ordenada cada una de las demandas y darles respuestas justas y satisfactorias.

### *Análisis de las demandas*

En el marco de la Mesa Interinstitucional Agraria se iniciaron reuniones de trabajo con cada uno de los poblados y de las organizaciones campesinas con el fin de conocer los antecedentes y las causas que habían originado las invasiones, así como de identificar los diferentes ámbitos de la problemática agraria de la entidad.

Las invasiones fueron tipificadas de acuerdo con los antecedentes y las causas que las originaron, lográndose identificar invasiones que obedecen a factores sociales, económicos, políticos y hasta delictivos.

Las que responden a factores sociales involucran los reclamos de los grupos demandantes de tierra que obtuvieron una respuesta negativa o cuya resolución de dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población ejidal no ha sido definitiva; en general, inconformidad por haber obtenido superficies menores a las deseadas o una calidad de tierras diferente a la requerida, o bien por haber sufrido un tiempo considerable de espera, entre otros problemas.

Las invasiones de carácter económico son, fundamentalmente, las que obedecen a la insuficiencia de opciones de trabajo diferentes al cultivo de la tierra, que se reducen aún más con el acelerado crecimiento poblacional del campo, lo que hace que las poblaciones rurales consideren a la tierra como la única fuente de ingreso económico para su sustento familiar.

Se consideran invasiones de tipo político las que obedecen a intereses de determinados grupos que, enarbolando la bandera de la causa agraria, han intentado desestabilizar la paz social de la entidad, apostando a una guerra que no se logró propagar.

Finalmente, configuran casos delictivos las invasiones lideradas por elementos que, aprovechando la coyuntura, se dedican al abuso, la pillería y el chantaje. No representan una real necesidad social ni agraria, sino, más bien, son los denominados "coyotes" del campo chiapaneco.

El análisis detallado de los antecedentes agrarios de cada uno de los asuntos presentados en la Mesa Interinstitucional Agraria, así como la tipificación de las invasiones involucradas, permitieron, en común acuerdo de las partes que la conforman, identificar un conjunto de problemas agrarios en la entidad, los cuales

fueron clasificados en las siguientes categorías: rezago agrario, controversias de interés, demanda social agraria y ejidos en la mancha urbana.

#### Rezago agrario

Son todos los asuntos que han quedado pendientes de ser resueltos por el órgano jurisdiccional competente y que corresponden a expedientes de ampliación, dotación o creación de nuevos centros de población ejidal —y, en su caso, restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales— instaurados durante la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Durante 1995 se informó de 85 casos que se encontraban en las diferentes instancias de la Secretaría de la Reforma Agraria y que tenían que ser puestos en estado de resolución para remitirse al Tribunal Superior Agrario. En este ámbito, y de acuerdo con el programa de la Alianza para el Campo, se debe concluir con este rezago en 1997.

#### Controversias de interés

La mayoría de las controversias en la entidad se presenta en términos de límites y colindancias entre los distintos sujetos agrarios, sean éstos individuales o colectivos. En el campo chiapaneco existen, además de ejidos, comunidades, pequeñas propiedades, colonias agrícolas y terrenos nacionales; es decir, es un universo de gran diversidad de formas de propiedad en el que se ha buscado resolver las controversias a través de la vía conciliatoria.

#### Demanda social agraria

Son asuntos que se generaron por la deficiencia del reparto agrario. Existen casos de resoluciones presidenciales no ejecutadas, mandamientos gubernamentales no satisfechos, sentencias negativas del Tribunal Superior Agrario después de largos años de espera, acuerdos de improcedencia, entrega de tierras que no corresponden a la calidad solicitada, entre otros. En términos generales, se trata de inconformidad de grupos campesinos frente a la respuesta gubernamental a sus demandas.

### Ejidos en mancha urbana

La migración del campo a la ciudad ha causado, por un lado, el crecimiento de la mancha urbana que se asienta, muchas veces, en tierras de origen ejidal, ocasionando problemas por la compra ilegal de tierra a ejidatarios que no han obtenido el dominio pleno; por otro lado, ha provocado un fenómeno de carácter urbano caracterizado por el establecimiento de esta población migrante de manera irregular en zonas que no están contempladas en los planes de desarrollo urbano local y no ofrecen los servicios básicos.

Adicionalmente, se identificaron algunos factores externos al ámbito agrario que están presionando sobre la demanda de tierra. Entre los más significativos se encuentran el acelerado crecimiento demográfico y la falta de oportunidades de empleo.

### Crecimiento demográfico

Chiapas tiene una tasa promedio de crecimiento anual de población de 4.5% y, en algunas regiones, como en la selva lacandona, se alcanza la alarmante cifra de 8%. Con este ritmo de crecimiento demográfico no resulta posible satisfacer indefinidamente todas las demandas de tierra de la población sin caer, a largo plazo, en una perniciosa atomización de las parcelas, lo cual agravaría aún más la compleja situación agraria del estado. No se puede seguir subsidiando con tierra el crecimiento de la población del campo chiapaneco.

### Ausencia de oportunidades de empleo

En el estado de Chiapas, 60% de la población ocupada trabaja en actividades relacionadas con la tierra y sólo 10% en el sector secundario. A pesar del gran potencial de recursos de la entidad, ésta no cuenta con suficientes fuentes de empleo alternativas al campo.



### *Método de atención*

Desde las primeras reuniones celebradas por la Mesa Interinstitucional Agraria, las partes coincidieron en la necesidad de alcanzar un acuerdo en el que confluyeran todas las voluntades para establecer, en un marco de corresponsabilidad, los compromisos por cumplir. Este acuerdo se materializó en el método de atención a las necesidades y demandas de los distintos poblados y organizaciones de la entidad.

Los Acuerdos Agrarios en la entidad reflejan el ánimo de buscar salidas sin violencia a problemas reconocidos de rezago social. Estos Acuerdos tienen como sustento la política de concertación y diálogo, el reconocimiento de estar viviendo un proceso de transición democrática y la común aceptación de que la tierra no puede ser la única alternativa a la problemática social, menos frente al acelerado crecimiento demográfico.

Los Acuerdos Agrarios son el resultado del análisis de los problemas y demandas planteados por las organizaciones campesinas y los poblados, y la definición de respuestas y compromisos para cada uno de ellos, procurando un nuevo equilibrio entre el derecho a la propiedad privada y la justicia social. En este marco ha sido posible intentar un nuevo diálogo agrario, un nuevo diálogo campesino; un diálogo que nos permite creer que somos capaces de construir una nueva armonía.

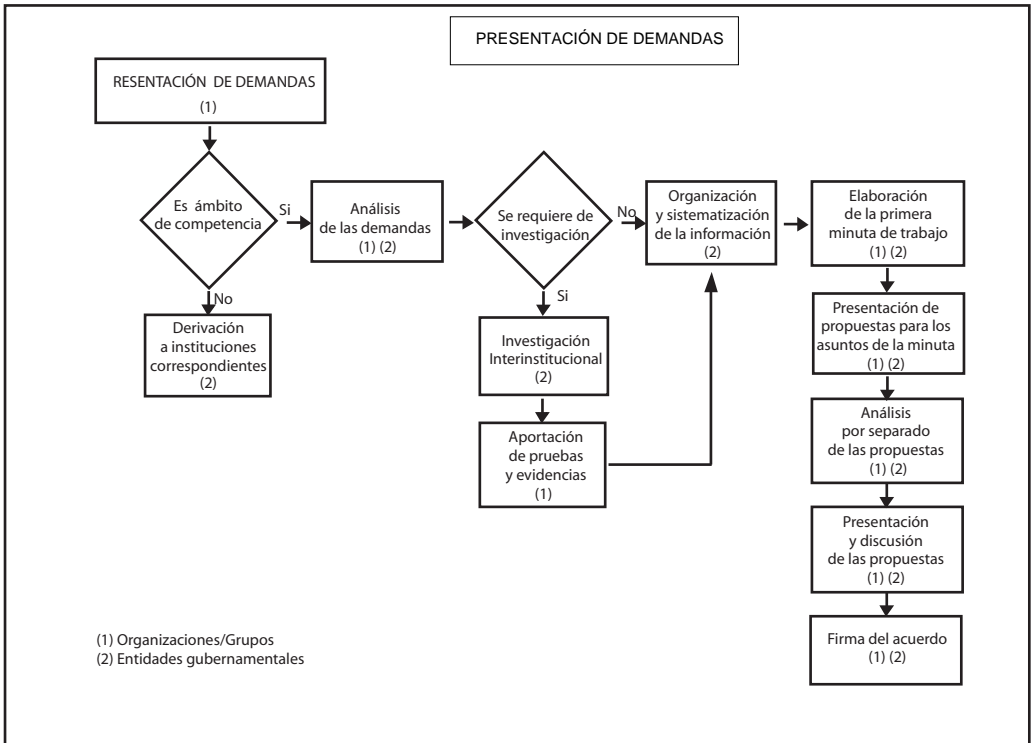
Estos Acuerdos no son, entonces, fruto de un esfuerzo unilateral. Han sido necesarias largas jornadas de análisis, investigación, organización y sistematización en las que se requirió de la colaboración tanto del gobierno como de los poblados y las organizaciones participantes.

La definición de un método de atención acucioso y detallado permitió ir resolviendo todos los asuntos planteados de manera transparente, con el consenso de las partes. El proceso seguido puede resumirse en las siguientes etapas:

- I. Presentación del paquete de asuntos agrarios por parte de las organizaciones campesinas.
- II. Análisis de cada uno de los asuntos entre los representantes de la Mesa Interinstitucional Agraria, la organización campesina y los poblados.
- III. En su caso, investigación interinstitucional sobre la documentación necesaria para sustentar la definición jurídica o social del problema planteado.
- IV. Aportación de pruebas o evidencias sobre la queja, denuncia o inconformidad de los grupos o poblados.
- V. Organización y sistematización de fichas agrarias para cada uno de los asuntos planteados.
- VI. Consolidación y revisión de una primera minuta de trabajo global.
- VII. Presentación de propuestas para cada uno de los asuntos incluidos en la minuta.
- VIII. Análisis individual de las propuestas vertidas por las distintas partes.
- IX. Presentación y discusión final de las diferentes propuestas y acuerdos.
- X. Firma de los Acuerdos Agrarios.

Cuadro 1

Procedimiento para la firma de los Acuerdos Agrarios



*Tipo de respuestas y compromisos*

Se definieron tres grandes líneas de respuesta para los asuntos tratados en el seno de la Mesa Interinstitucional:

1. Gestión, asesoramiento o coadyuvancia en procesos pendientes de tipo jurídico o administrativo. En el primer caso, se trata de asuntos cuya resolución depende del Tribunal Superior Agrario y que son parte de la conclusión del rezago agrario en el estado. Los procesos administrativos, a su vez, tienen que ver con la ejecución de resoluciones pendientes de cumplimentar y con el ordenamiento y regularización de la propiedad rural, incluyendo colonias, terrenos nacionales, etcétera.
2. Conciliación sobre controversias agrarias. Esta respuesta se aplica cuando un grupo o sujeto agrario tiene derecho a la tierra frente a otro, pero en acción y tiempo diferentes. Se trata de controversias en los límites y colindancias parcelarios o ejidales, o bien, posesiones de buena o mala fe.
3. Adquisición de tierra mediante un fideicomiso de garantía. Se ha procurado que este sea el último recurso del gobierno federal para atender a aquellos grupos que tienen una demanda social agraria y que, por deficiencia del reparto o por respuesta insatisfactoria de la autoridad en materia agraria, no alcanzaron tierra. El tratamiento de este tipo de demandas constituyó el aspecto más delicado de este proceso pues se pudo observar que un elevado número de solicitantes pretendía solucionar no ya una demanda agraria, sino esencialmente social, ante la carencia de alternativas.

En el procedimiento para responder a esta demanda tuvieron activa participación los involucrados. Los grupos beneficiarios son los que realizan la búsqueda y negociación de los predios por adquirir, así como la integración de sus expedientes. De este modo, el gobierno no negocia ni adquiere los predios; son los grupos los responsables exclusivos de su propuesta.

La participación de las dependencias de gobierno consiste en lo siguiente: levantamiento censal, a cargo de la Procuraduría Agraria; localización topográfica, responsabilidad de la Secretaría de la Reforma Agraria; tramitación de avalúos por parte de la Secretaría de Desarrollo Agrario del gobierno del estado para su realización por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales; dictaminación jurídica y crediticia del fiduciario — Banco de Crédito del Istmo (BANCRI) —, y autorización de los recursos

para la adquisición por parte del Comité Técnico de Fideicomiso, integrado por las instituciones de la Mesa Agraria, así como las secretarías de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, de Desarrollo Social, de Hacienda y Crédito Público y BANCRI.

Una vez lograda la autorización, las escrituras son protocolizadas ante notario público. El paso final es la entrega de tierras a través de la Mesa Interinstitucional Agraria, con la presencia de la mayoría de los beneficiarios censados.

Los compromisos fundamentales en los Acuerdos Agrarios están directamente relacionados con el tipo de respuesta que se otorga a las demandas planteadas. Estos compromisos son:

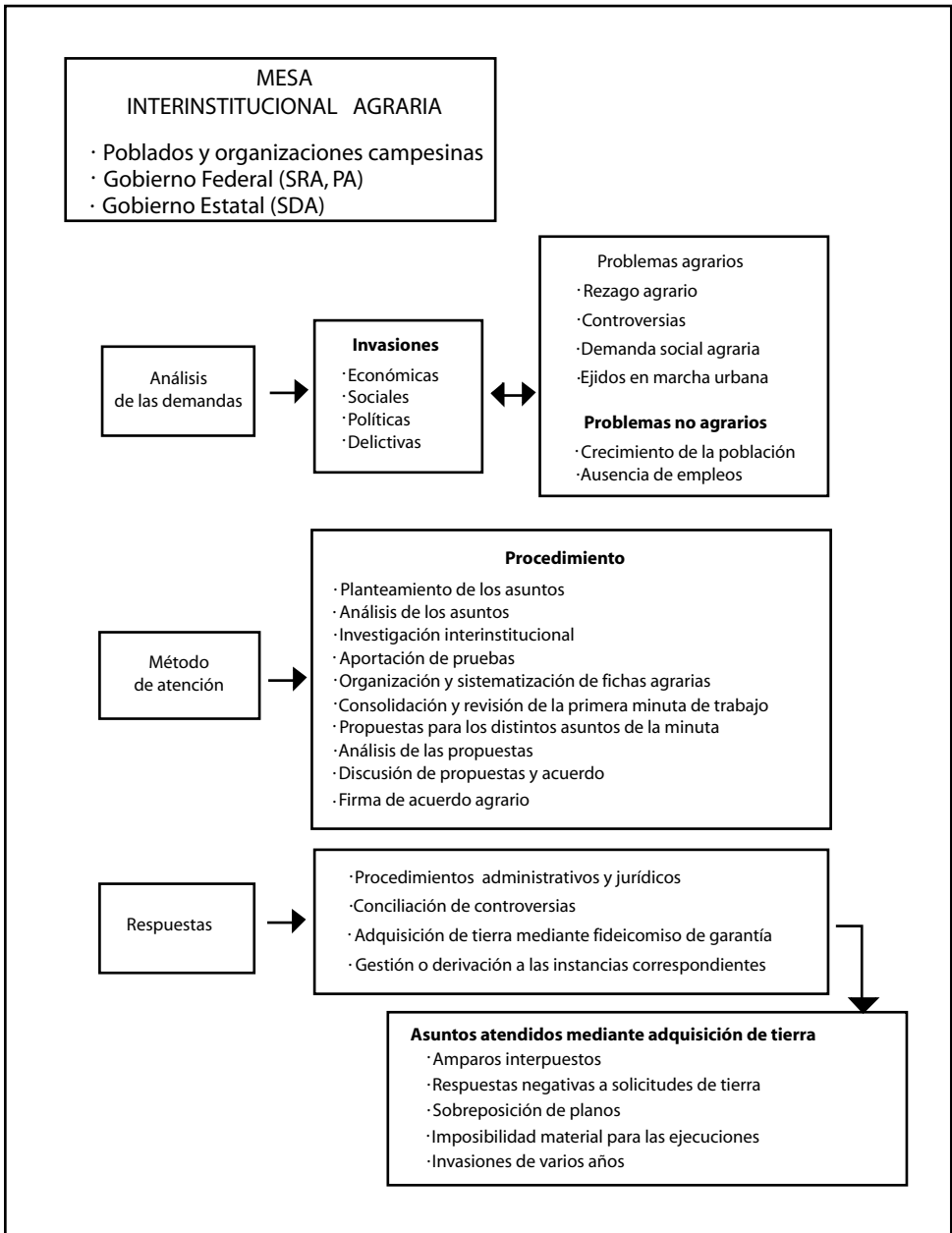
1. Los gobiernos federal y estatal se comprometen, según el tipo de respuesta, a agilizar los procedimientos jurídicos y administrativos que tengan las demandas planteadas; a llamar a los grupos en conflicto a la amigable conciliación para la solución de sus controversias; o a financiar la adquisición de una determinada superficie de tierra.
2. Las organizaciones campesinas se comprometen a no realizar más invasiones y a desocupar aquellos predios que no sean susceptibles de adquisición.
3. Los poblados se comprometen, a través de un acta de Asamblea, a dar por concluida y satisfecha su demanda social agraria, a integrar los expedientes con la documentación requerida y a realizar la búsqueda y negociación de la tierra.

### ***Resultados***

En el marco de estos Acuerdos han sido tratados hasta la fecha 2 040 asuntos, de los cuales 47% corresponden a asuntos que tuvieron como respuesta la compra de tierra mediante el fideicomiso; 38% a gestiones diversas y asuntos acordados en sentido negativo; 4.5% corresponden a asuntos de procedimientos jurídicos y administrativos, así como a conciliación, y 10.5% fueron asuntos no incluidos dentro de los acuerdos.

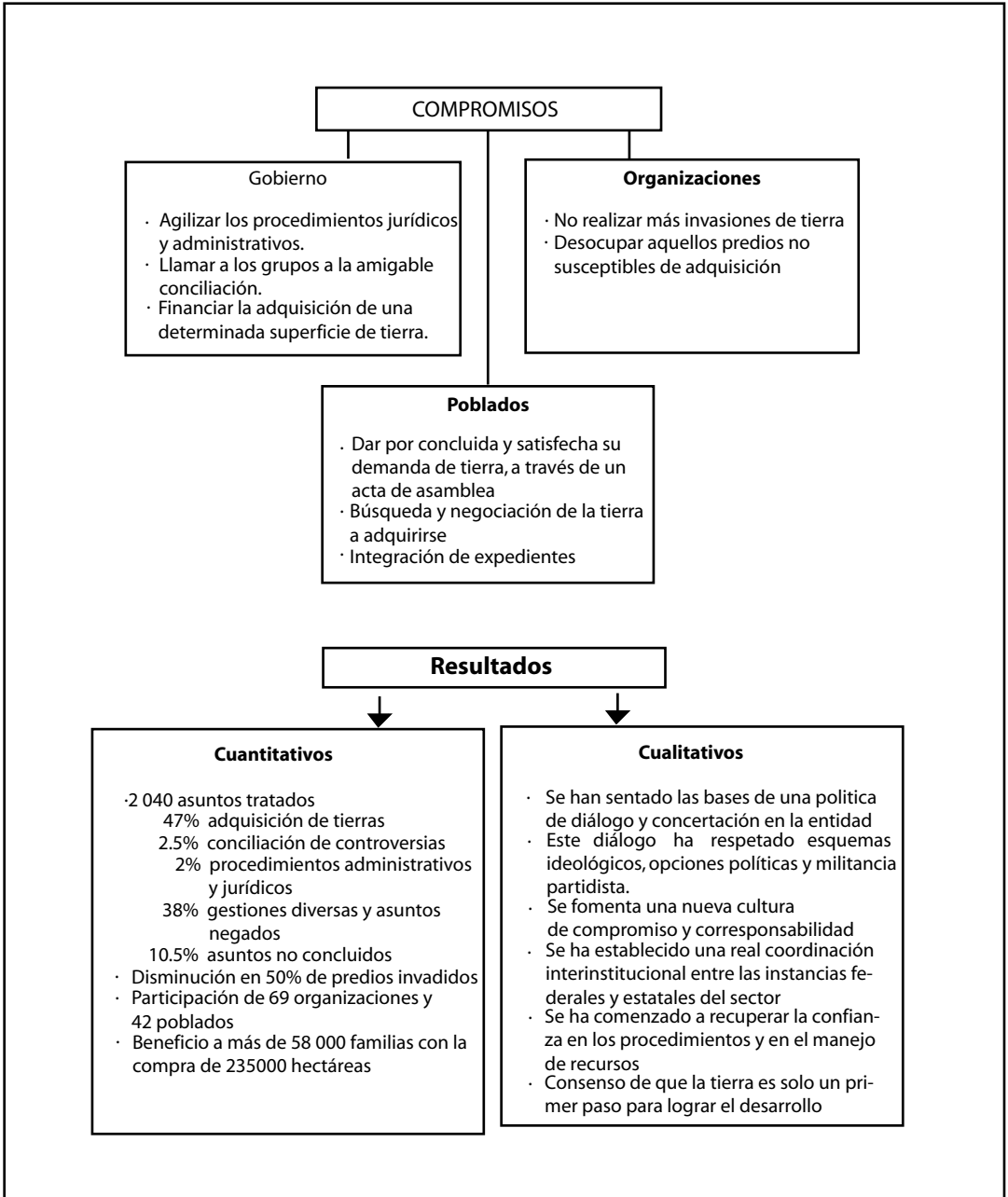
Cuadro 2

Esquema integral de los Acuerdos Agrarios



Cuadro 2 (continuación)

Esquema integral de los Acuerdos Agrarios



La superficie demandada dentro de los planteamientos de compra de tierra fue de 588 713 hectáreas, de las cuales sólo se autorizaron para adquisición 235 000, en beneficio de 58 000 familias chiapanecas.

Uno de los logros más relevantes fue la disminución en 50% de las invasiones que se venían sucediendo en el campo chiapaneco desde 1994 y que constituían una conflictiva manifestación de la problemática agraria.

Por otro lado, la conclusión de los Acuerdos Agrarios en Chiapas ha sentado las bases de un amplio proceso de diálogo y concertación entre los diferentes sectores que los suscriben, plasmándose los compromisos y responsabilidades que promueven una nueva cultura del cumplimiento. Este esquema de trabajo, y en particular el fideicomiso, expresa un compromiso con la justicia y la transparencia basadas en la participación de todos los actores sociales.

De igual manera, se logró establecer una verdadera coordinación interinstitucional entre los niveles de gobierno federal y estatal, descentralizando las decisiones en materia agraria en beneficio de la población campesina.

Tras la firma de los Acuerdos Agrarios resta trabajar por el cumplimiento de los mismos, tanto por parte del gobierno como de las diferentes organizaciones y poblados que participaron. Con ello podremos pasar a la siguiente etapa, que es la de hacer rentable la tierra a través de proyectos productivos acordes con la realidad chiapaneca. Por lo pronto, tenemos que cumplir; éste es sólo el primer paso. ❖







## ***Organización campesina y gobierno municipal en México: retos y posibilidades***

*La lucha de las organizaciones  
campesinas por democratizar las instancias  
locales de poder las ha llevado a participar  
activamente en el terreno político y electoral.*

*Este artículo realiza un análisis  
de estos esfuerzos.*

Juan José Rojas Herrera

**S**in duda, el sector más afectado por la puesta en marcha del modelo de desarrollo económico "hacia afuera", implementado por la administración gubernamental desde 1982, ha sido el agropecuario, lo que ha traído como consecuencia el descenso drástico en los índices de bienestar de la población rural del país. En este marco, los escasos fondos destinados a la producción agropecuaria y al desarrollo del sector han sido canalizados a través de programas centrales (Pronasol, por ejemplo) que han tenido como una de sus vías de distribución a los gobiernos municipales.

---

Juan José Rojas Herrera es profesor-investigador del Departamento de Sociología Rural de la Universidad Autónoma Chapingo y Coordinador General del Grupo de Investigación y Servicio en Organización Rural y Cooperativismo Agrario (GIOCA).

Este hecho, aunado al creciente descontento existente en el campo mexicano por la falta de democracia, el caciquismo y la corrupción, ha generado una tendencia creciente de las organizaciones campesinas a colocarse en la perspectiva del poder municipal para desde ahí llevar a cabo sus propuestas productivas y lograr el acceso a los recursos y a los espacios de decisión que les afectan.

Tanto en las experiencias de acceso al poder municipal como en el ejercicio de gobierno encontramos una gran diversidad de condiciones y propuestas desde las cuales las organizaciones campesinas, partiendo de su identidad, han generado innovaciones —aún no sistematizadas— en los diferentes ámbitos del quehacer municipal que aportan nuevos elementos para la definición de la tarea de gobernar, para el establecimiento de mecanismos idóneos de articulación entre la población y el gobierno municipal, así como para el diseño y puesta en marcha de diferentes planes y programas de desarrollo local sustentable.

El objetivo del presente artículo consiste en destacar la indiscutible presencia del movimiento campesino<sup>1</sup> en la conducción democrática del gobierno municipal que contribuye así al desarrollo de un auténtico pluralismo en la gestión de las administraciones locales. Al mismo tiempo, se intenta presentar algunos de los principales obstáculos y limitantes que impiden el libre ejercicio del poder municipal por parte de las organizaciones campesinas y, finalmente, indicar algunos elementos básicos de una estrategia de transformación democrática de los municipios del país.

---

1 A lo largo de este trabajo al utilizar el término Movimiento Campesino, nos estaremos refiriendo exclusivamente a la acción colectiva vinculada con la gestión municipal que han desarrollado las denominadas organizaciones campesinas independientes, por lo cual, quedan excluidas de este análisis tanto la experiencia particular de las organizaciones campesinas ligadas al partido oficial (PRI), como la experiencia de aquellas organizaciones que han accedido al gobierno municipal a través del Partido Acción Nacional (PAN). Sin descartar la posibilidad de que en ambas vertientes de la lucha campesina por el poder municipal se puedan encontrar experiencias de un auténtico ejercicio democrático y autogestionario, por razones de carácter metodológico que tienen que ver con la necesaria delimitación de estrategias de acción electoral, según sus efectos reales en la democratización del mundo rural mexicano, hemos decidido concentrarnos exclusivamente en la experiencia del movimiento campesino independiente.

***Presencia del movimiento campesino en el ejercicio del gobierno municipal***

Como es sabido, desde hace por lo menos dos décadas, buena parte de las organizaciones campesinas independientes de nuestro país han incluido, dentro de su estrategia de acción colectiva, la lucha necesaria por la democratización de la vida municipal, como una medida tendiente a garantizar la puesta en marcha de sus propuestas productivas y como medio de acceso a los recursos y a los espacios de decisión política que les atañen de manera inmediata. En el medio rural, los municipios de Juchitán, Oaxaca, y Alcozauca, en Guerrero, son probablemente los dos casos con mayor tradición histórica en los que la lucha por la democratización de los municipios se ha mantenido como una constante hasta hoy. Motivados por estas experiencias pioneras, en los últimos años, sobre todo a partir del estallido electoral de 1988, se han multiplicado los esfuerzos de diferentes organizaciones campesinas alrededor de la lucha electoral y de la conducción democrática del gobierno municipal en diferentes estados del país, al grado de convertirse en una importante fuerza política, si bien no articulada y dispersa. La relación actual de los ayuntamientos y concejos municipales gobernados por ciudadanos provenientes o ligados a organizaciones campesinas aparece resumida en el siguiente cuadro.

Cuadro 1

Relación de ayuntamientos y concejos municipales gobernados por organizaciones campesinas					
O.C.	Partido	Estado	Municipio	Número de habitantes	Fin de gestión
UCD	PRD	Guanajuato	Acámbaro	112 450	31-XII-97
"	"	Michoacán	Maravatio	59 803	31-XII-98
"	"	"	Aporo	2 492	31-XII-98
"	"	"	Senguio	15 446	31-XII-98
"	"	"	Contepec	24 915	31-XII-98
"	"	"	Zacapú	63 085	31-XII-98
"	"	"	Arteaga	22 917	31-XII-98
"	"	"	Nuevo Urecho	8 816	31-XII-98
"	"	Oaxaca	San Lorenzo	4 798	31-XII-98
"	"	"	San Jacinto Amilpas	2 449	31-XII-98

Relación de ayuntamientos y concejos municipales gobernados por organizaciones campesinas					
O.C.	Partido	Estado	Municipio	Número de habitantes	Fin de gestión
UCD	PRD	Oaxaca	Sta. María Texcatitlán	1 096	31-XII-98
"	"	"	Santiago Jamiltepec	16 451	31-XII-98
"	"	"	San Agustín Amatengo	2 256	31-XII-98
"	"	"	Magdalena Tequisistlán	6 715	31-XII-98
"	"	"	Sta. María Zacatepec	14 533	31-XII-98
"	"	"	Sta. Cruz Itundujia	9 668	31-XII-98
"	"	"	San Felipe Jalapa de Díaz	16 452	31-XII-98
"	"	"	Loma Bonita	41 925	31-XII-98
"	"	"	Asunción Nochistlán	10 948	31-XII-98
"	"	"	San Juan Colorado	7 326	31-XII-98
"	"	"	San Juan Cacahuatpec	7 358	31-XII-98
"	"	"	Coicoyan de las Flores	4 914	31-XII-97
"	"	Tlaxcala	Xaloztoc	13 500	31-XII-97
UCD-CRDH	"	Veracruz	Texcatepec	4 105	31-XII-97
UNORCA	PRD	Guanajuato	Coroneo	9 435	31-XII-97
"	PRI	"	Jerécuaro	51 954	31-XII-97
"	"	"	Apaseo El Grande	61 594	31-XII-97
"	"	"	Tarandácuo	12 402	31-XII-98
"	PRD	Michoacán	Ziracuaretiro	10 844	31-XII-98
"	PRI	S.L.P.	Tamazunchale	100 211	
"	"	"	Axtla de Terrazas	29 331	
"	"	"	Metlapa		
"	PRD	Sonora	Etchojoa	73 689	12-X-97
UNORCA	PRI	Veracruz	Platón Sánchez	17 669	31-XII-97
"	"	"	Cazones de Herrera	24 667	31-XII-97
"	"	"	Chalma	13 749	31-XII-97
"	"	"	Mariano Escobedo	18 758	31-XII-97
"	"	"	La Perla	13 103	31-XII-97
"	PRD	"	Tempoal	34 839	31-XII-97
OCIJ	PRD	Jalisco	Cuquío	17 469	31-XII-98
COCEI	PRD	Oaxaca	Juchitán de Zaragoza	66 414	31-XII-98
CNPA	PT	Zacatecas	Vetagrande	6 559	
OIT	PRD	Puebla	Huehuetla	14 272	15-II-99
CIOAC	PRD	Chiapas	Bochil	16 148	31-XII-98
"	"	"	Ixtapa	13 203	31-XII-98

Relación de ayuntamientos y concejos municipales gobernados por organizaciones campesinas					
O.C.	Partido	Estado	Municipio	Número de habitantes	Fin de gestión
"	"	"	Huitiupán	16 109	31-XII-98
"	"	"	Jitotol	9 702	31-XII-98
"	"	"	Pueblo Nuevo		
"	"	"	Solistahuacan	17 490	31-XII-98
"	"	"	Las Margaritas	86 586	31-XII-98
"	"	"	Rayón	5 431	31-XII-98
"	"	"	Solosuchiapa	6 417	31-XII-98
"	"	"	Pantepec	7 087	31-XII-98
"	"	"	Tapalapa	3 343	31-XII-98
UGOCP	PRD	Veracruz	Ixhuatlán del Café	17 208	31-XII-97
CDP	PRD	Veracruz	Zaragoza	6 725	31-XII-97

Nota del Cuadro: Datos provisionales al 31 de enero de 1996.

Siglas utilizadas:	<b>UCD</b>	Unión Campesina Democrática.
	<b>CRDH</b>	Comité Regional de Derechos Humanos.
	<b>UNORCA</b>	Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas.
	<b>OCLI</b>	Organización Campesina Independiente de Jalisco.
	<b>OIT</b>	Organización Independiente Totonaca.
	<b>UGOCP</b>	Unión General Obrero Campesina Popular.
	<b>CDP</b>	Comité de la Defensa Popular.

Fuente: Dirección Nacional de UNORCA, CNPA y UCD, Centro Nacional de Desarrollo Municipal e INEGI, *XI Censo General de Población y Vivienda*.

A los datos contenidos en el cuadro anterior habría que agregar los casos de municipios como los de Alcozauacan y Copalillo, en Guerrero —por citar sólo dos ejemplos relevantes—, en los cuales a través de las estructuras partidarias del PRD y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), respectivamente, se ha promovido la formación de distintas figuras asociativas entre los productores de ambos municipios, tales como uniones de ejidos, Sociedades de Solidaridad Social y cooperativas. Una situación semejante se presenta en el municipio de Atoyac de Álvarez, también en el estado de Guerrero, siendo, en este caso, la administración municipal la principal promotora de la organización campesina.

Asimismo, es necesario apuntar que las organizaciones campesinas señaladas en el cuadro anterior, así como la Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas (CODUC), el Frente Independiente de Pueblos Indios (FIPI) y algunas otras cuentan con un número importante de regidores en buena parte de

los municipios rurales del país<sup>2</sup> por lo que tienen, en consecuencia, una considerable influencia en el ejercicio del poder municipal. En este mismo sentido habría que agregar la participación de un número determinado de dirigentes campesinos como diputados, locales o federales. En este terreno destacan los casos de la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), la Coalición Obrero Campesina-Estudiantil del Istmo (COCEI), la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA) y el Frente Democrático Campesino de Chihuahua (FDCCH).

Centrándonos en el análisis de la participación de las organizaciones campesinas en la conducción democrática de los ayuntamientos, de los datos señalados anteriormente se desprenden las siguientes conclusiones:

1. La participación directa de las organizaciones campesinas a través de las presidencias municipales en la conducción de los ayuntamientos se produce actualmente en 53 ayuntamientos y concejos municipales de 11 estados de la República,<sup>3</sup> sin embargo, considerando su influencia indirecta a través de sus regidores, delegados y autoridades auxiliares de gobierno, puede afirmarse que cuentan ya con una presencia e influencia de alcance nacional.
2. El acceso al gobierno municipal lo han hecho las organizaciones campesinas recurriendo a las más diversas opciones partidarias, lo cual expresa la pluralidad existente en las estrategias de acción electoral de las organizaciones campesinas mexicanas. No obstante, cabe destacar que las organizaciones campesinas han recurrido, en primer lugar, a alianzas electorales con el PRD. En segundo lugar, a través del registro del PRI, y en tercer lugar, al registro de candidatos bajo las siglas de diferentes partidos minoritarios como el Partido del Trabajo (PT) o el PRT. En el caso del PRD, a pesar de ser la opción más privilegiada de acceso al gobierno municipal por parte de las organizaciones campesinas independientes, las cifras resultan poco significativas si tomamos en cuenta que actualmente este partido gobierna 181 municipios en todo el

---

2 De acuerdo con datos del Centro Nacional de Desarrollo Municipal existen en el país un total de 2 412 municipios. De ese total, alrededor de 70% posee poblaciones inferiores a los 20 000 habitantes, siendo considerados como municipios rurales en los cuales se concentra apenas 14.5% de la población nacional.

3 Hasta el 31 de enero de 1996, el número total de concejos municipales era de 27, distribuyéndose de la siguiente manera: 16 en Tlaxcala, ocho en San Luis Potosí, uno en Puebla, uno en el Estado de México y uno en Baja California.

- país.<sup>4</sup> De tal modo, las presidencias municipales que las organizaciones campesinas han ganado, a través del registro del PRD, representan apenas 20% del total de ayuntamientos gobernados por este partido.<sup>5</sup>
3. Salvo en los casos de Acámbaro (Guanajuato), Tamazunchale (San Luis Potosí), Las Margaritas (Chiapas), Etchojoa (Sonora), Juchitán (Oaxaca), Zacapú, Maravatio y Jerécuaro (Michoacán), que cuentan con una población mayor a los 50 000 habitantes, las organizaciones campesinas dirigen, en su mayoría, municipios con una población inferior a los 15 000 habitantes. Elemento importante para evaluar la influencia social de las organizaciones campesinas y criterio utilizado por los gobiernos de los estados para la asignación de las partidas presupuestales de los municipios.

### *Obstáculos en el ejercicio del poder municipal*

Si se considera el contexto marcadamente antidemocrático que distingue al régimen político mexicano, y el carácter primigenio como organización social de las organizaciones campesinas mexicanas, el saldo acumulado de estas experiencias puede considerarse, en términos generales, como positivo. No obstante, si colocamos el análisis de la experiencia de las organizaciones campesinas en la gestión del gobierno municipal dentro de un marco de referencia más amplio, que considere una serie de criterios de carácter cualitativo y situándolo en una perspectiva histórica, podemos observar que, en la mayoría de los casos, cuando una organización campesina consigue acceder al gobierno municipal no logra aprovechar esta posición de poder para consolidar el trabajo de la organización. Con relativa frecuencia se presentan distintos procesos de debilitamiento de la organización social, productos de una fuerte confrontación interna que, en ciertas circunstancias, deriva en lamentables procesos de escisión, cuya consecuencia más grave es el aislamiento y desprestigio ante la sociedad civil. En estas condiciones, la organización campesina no sólo es incapaz de promover proyectos de desarrollo regional, sino que incluso resulta incapaz de

---

4 La distribución de municipios gobernados por los demás partidos políticos, sin considerar a los 407 municipios que en Oaxaca se eligen bajo la modalidad de usos y costumbres, y seis municipios más de ese mismo estado con problemas poselectorales, es la siguiente: 1521 por el PRI, 222 del PAN y 48 por diferentes partidos minoritarios.

5 Cabe destacar que la oposición, en sólo dos años, aumentó su presencia en el gobierno municipal al pasar de un total de 238 municipios en 1994, que representaba 10% de los gobiernos locales, a un total de 478 municipios en 1996 que representan 20% del total de los municipios del país.

sostener el gobierno municipal, perdiéndolo en el siguiente periodo electoral. Diversos factores confluyen hacia este resultado, siendo importante destacar lo siguiente:

1. En algunos casos se accede al poder de manera prematura, o sea, sin la suficiente preparación. El acceso al poder municipal ocurre más por descuido, exceso de confianza, o por una fuerte división interna en las filas priistas que por méritos propios de la organización campesina. En estas condiciones el gobierno municipal les cae de sorpresa y tienen que gobernar sin contar con un proyecto de desarrollo municipal ni mucho menos con una planta calificada de funcionarios públicos confiables, cometiendo en dicho proceso de aprendizaje empírico una serie de errores que finalmente paga la sociedad civil.
2. No se establece una adecuada división del trabajo entre las tareas propias de la organización campesina y aquellas derivadas del ejercicio del poder municipal. A menudo sucede que los dirigentes principales de la organización campesina, al obtenerse el triunfo electoral, se convierten en autoridades o funcionarios del ayuntamiento, debilitándose en forma considerable el trabajo propio de la organización campesina, al carecer ésta de una amplia planta de cuadros intermedios capaces de sustituir a los dirigentes principales en la conducción del trabajo de la organización social.

En estas condiciones pueden producirse dos fenómenos inversos, o bien una significativa dependencia de la organización campesina respecto de las iniciativas emanadas del ayuntamiento, perdiendo, en consecuencia, su autonomía y su papel crítico y vigilante de la actuación de los gobernantes; o bien una creciente separación entre los dirigentes principales y su base social de apoyo, en este caso, la organización campesina. Esta última situación puede ser aprovechada por el sistema político dominante, a través del gobierno del estado, para promover diferentes procesos de cooptación sobre las autoridades municipales induciéndolos hacia un comportamiento o estilo de gobierno contrario a los principios que sostiene la organización campesina. El corporativismo, en el primer caso, y la cooptación estatal en el segundo, son los dos posibles resultados que pueden derivarse de una inadecuada relación entre el gobierno municipal y la organización campesina.



3. El sistema político dominante desarrolla una fuerte ofensiva en contra de los ayuntamientos dirigidos por la oposición; dicha ofensiva cobra diferentes manifestaciones, destacando las siguientes:
  - a) Discriminación, retraso y burocratismo en la entrega del presupuesto municipal tratando de ahogar económicamente la acción social del ayuntamiento.
  - b) Excesiva fiscalización y supervisión o, en su defecto, boicot abierto o disfrazado hacia las actividades desarrolladas por el ayuntamiento en todos los terrenos: obras públicas, impulso de proyectos productivos; actividades culturales y deportivas, etcétera.
  - c) Creación de estructuras de poder paralelas para la gestión de problemas inmediatos de la población con recursos provenientes del gobierno del estado o de las instituciones del gobierno federal.
  - d) Campañas de desprestigio en contra del ayuntamiento, utilizando principalmente la prensa, la radio y la televisión locales.
  - e) Política intimidatoria y persecutoria hacia las autoridades y funcionarios, así como contra los sectores de la sociedad civil más activos en la colaboración con el gobierno municipal.
  - f) Los funcionarios del gobierno estatal y federal introducen a las autoridades municipales dentro de una dinámica burocrática que los obliga a ausentarse durante largos periodos del territorio del municipio para atender la gestión de diferentes asuntos relacionados con el desarrollo municipal, con la consecuente pérdida de contacto con la población del municipio que puede ser presa fácil de rumores y suspicacias respecto de la actuación de sus autoridades.
4. No existen mecanismos de coordinación y comunicación permanentes entre las diferentes organizaciones campesinas que hayan desempeñado funciones de gobierno a nivel municipal en los distintos estados del país.
5. No existen convenios de colaboración y coordinación entre las diferentes instituciones (ONG, centros de investigación, universidades, etcétera),

que tienen entre sus funciones el asesoramiento y la capacitación tanto de los ayuntamientos como de las organizaciones campesinas.

***Potenciar la capacidad de las organizaciones campesinas para ejercer el gobierno municipal***

En términos generales, lo que se requiere es una profunda reforma política y democrática que reconozca la posición central del municipio en el desarrollo económico, político y social del país, que ponga fin a la subordinación que éste padece respecto de los gobiernos estatales. Sin embargo, como dicha reforma democrática no será resultado de una graciosa concesión estatal, sino producto de la presión de la sociedad civil, en el corto plazo es necesario empezar a tomar algunas medidas que puedan permitir la constitución de una correlación de fuerzas favorable a la transformación democrática del municipio.

En este proceso democratizador, las organizaciones campesinas involucradas en funciones del gobierno municipal podrían hacer una valiosa aportación a través de las siguientes medidas:

1. Poner en común la experiencia particular de cada uno de los representantes de los ayuntamientos gobernados por organizaciones campesinas a través de los diversos medios: encuentros y foros de discusión e intercambio de experiencias, edición conjunta de diferentes medios de información y difusión, etcétera.
2. Discutir colectivamente el contenido de un proyecto integral para el ejercicio del gobierno municipal, poniendo el acento en la definición del carácter democrático y popular del ayuntamiento.
3. Valorar la posibilidad de establecer mecanismos de coordinación permanentes entre los diferentes municipios gobernados por organizaciones campesinas, en la perspectiva de la integración de una federación nacional de municipios rurales que les permita ampliar su capacidad de interlocución ante los gobiernos estatales y federal.
4. Valorar la posibilidad de establecer convenios de colaboración entre las diferentes instituciones que se dedican al asesoramiento y

capacitación de los ayuntamientos y las organizaciones campesinas en la perspectiva de integrar una red nacional de instituciones orientadas a este fin. ❖





## ***La Procuraduría Agraria gana confianza entre los campesinos***

*El 12 de abril, en su informe anual de actividades, el titular de la Procuraduría Agraria, licenciado Dionisio E. Pérez Jácome, ponderó las ventajas de la reforma agraria en el país, se refirió a la nueva legislación en la materia y señaló la confianza que la institución ha ido ganando entre los campesinos a cuatro años de haberse creado. Por su importancia, a continuación reproducimos sus palabras, así como la respuesta del Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, al Informe del Procurador Agrario.*

### ***Informe del Procurador Agrario licenciado Dionisio E. Pérez Jácome***

**E**n cumplimiento con lo establecido en los artículos 144, fracción VIII, de la Ley Agraria y 9º, fracción XII, del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, me permito presentar al titular del Ejecutivo Federal el Informe anual de actividades de la Institución, correspondiente al periodo del 1º de abril de 1995 al 31 de marzo de 1996.

Los logros que se precisan en este Informe representan el esfuerzo conjunto de todos los servidores públicos que laboran en la Procuraduría Agraria y de los que nos antecedieron en tan honrosa responsabilidad. Expreso por ello mi reconocimiento a quienes han contribuido a la creación y desarrollo de esta entidad, sólida y reconocida, con cuadros calificados de indiscutible vocación de servicio y eficiencia comprobada. Particularmente, manifiesto mi gratitud a su

primer titular, el doctor Arturo Warman, quien me ha transmitido su valiosa experiencia en el cargo y me ha brindado también todo su apoyo como Secretario de Estado.

La reforma agraria mexicana, la más extensa y profunda del mundo, ha venido cumpliendo diferentes etapas desde 1915 y, con las modificaciones constitucionales y legales recientes, se han sentado las bases para su consolidación e incorporación activa del campesino mexicano al desarrollo del país.

La nueva normatividad no sólo reconoce el fin del reparto agrario, sino que eleva a rango constitucional la personalidad jurídica de ejidos y comunidades; da plena seguridad a las tres formas de propiedad rural; autonomía a la vida interna de los núcleos agrarios y capacidad para su integración en formas asociativas civiles y mercantiles, e institucionaliza las funciones de procuración e impartición de justicia agraria.

Es propósito esencial de la política gubernamental que la propiedad de la tierra sea sustento del desarrollo, se traduzca en justicia, mayores ingresos, empleo y mejoramiento de la calidad de vida en el medio rural, y se respalde con programas, compartidos por el Gobierno y el sector social, que postulen la rentabilidad y la productividad en el campo como objetivos prioritarios y urgentes.

La nueva legalidad agraria es una realidad y la acción del Estado se orienta a brindar seguridad jurídica y a garantizar equidad y justicia para los campesinos de México. Es allí donde la Procuraduría Agraria debe constituirse en instrumento eficaz de la justicia y coadyuvante en una amplia gama de actividades orientadas al desenvolvimiento integral del agro.

Es finalidad de este Informe mostrar los resultados alcanzados durante los últimos doce meses en la realización de esos propósitos, a través de los programas de la Institución, y presentar una propuesta de fortalecimiento de la Procuraduría, que confío merezca la consideración favorable del Ejecutivo Federal, del coordinador del sector agrario y de las dirigencias de las organizaciones campesinas del país. Por ahora, representa sólo nuestro punto de vista en torno al esfuerzo institucional que se requiere para responder a lo que se espera de nosotros.

***Programas relacionados con la justicia y la legalidad***

La Procuraduría Agraria recibió en el periodo que se informa un total de 135 987 solicitudes de atención, cifra que expresa un incremento considerable respecto al número de asuntos recibidos en años anteriores, lo que acredita que la Institución ha ido consolidando su presencia en el medio rural y ganando la confianza de los campesinos.

La Procuraduría tiene la obligación de proporcionar orientación de carácter legal a los sujetos agrarios, con la finalidad de garantizar el ejercicio de sus prerrogativas, o bien, para defenderlos contra actos que vulneren sus derechos individuales o colectivos; con ese propósito, se brindó el apoyo necesario para la formulación de demandas, comparecencia a audiencias, ofrecimiento y desahogo de pruebas e interposición de recursos.

Se concertaron acuerdos de colaboración con organizaciones campesinas y se firmaron convenios con instituciones académicas, para instrumentar programas y acciones de servicio social agrario mediante el apoyo de pasantes universitarios.

Para la atención de los problemas legales que aquejan a los campesinos, la Procuraduría actúa, de oficio o a petición de parte, como representante legal de los sujetos agrarios ante las autoridades judiciales o administrativas. En el periodo, se recibieron 12 913 solicitudes de representación legal y se concluyeron 9 250.

Se promovieron acciones para fortalecer la coordinación con el Tribunal Superior Agrario, que nos ha brindado su comprensión y respaldo, y se ha venido participando en diversos grupos de trabajo interinstitucionales, como el Comité Jurídico del Sector Agrario.

Durante el periodo que cubre este Informe, se plantearon a nivel nacional 31 490 controversias que se atendieron mediante la conciliación, las que en su mayoría se resolvieron positivamente.

La proporción tan alta de asuntos conciliados expresa un resultado muy significativo, ya que se evitó así la tramitación judicial que es, en muchos casos, onerosa e insatisfactoria para las partes.

Sólo en el caso de algunos conflictos no resueltos por la vía conciliatoria, se canalizó su atención al arbitraje, y en este periodo se concluyó la tramitación de 40 procedimientos de esta naturaleza.

Especial importancia reviste la atención de las quejas y denuncias. Para atenderlas, se llevaron a cabo acciones de orientación e información, representación legal, gestoría, y en casos extremos, se formularon denuncias penales o administrativas. Durante el periodo que se informa, fueron tramitadas 11 222 quejas y denuncias, de las cuales 70% han concluido su trámite.

En el año que se informa, se asesoró en el levantamiento de 736 censos y se elaboraron 12 446 listas de sucesión. Se logró así disminuir significativamente el número de conflictos por sucesión de derechos ejidales.

El reglamento interno de los ejidos y el estatuto de las comunidades, contienen los elementos básicos de organización social y económica de los núcleos agrarios y permiten prevenir controversias entre sus integrantes; por esta razón, la Procuraduría brinda asesoramiento a los campesinos en su elaboración, tomando en cuenta sus necesidades específicas y peculiaridades propias, así como sus usos y costumbres. Durante este periodo, se realizaron 1 095 acciones de esta naturaleza.

Para coadyuvar en las prácticas de democracia interna en los núcleos agrarios, se llevó a cabo la supervisión de elecciones de comisariados y consejos de vigilancia, en asambleas legalmente constituidas, mediante voto secreto y escrutinio público e inmediato. Durante este periodo, se asistió a 2 253 actos electivos en ejidos y comunidades.

La certificación de derechos ejidales y titulación de solares urbanos tiene por objetivo otorgar certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra, a través de la entrega de certificados parcelarios y de derechos sobre la tierra de uso común, así

como títulos de solares urbanos, en los núcleos agrarios que voluntariamente soliciten su incorporación al Programa.

A más de tres años de su inicio, el *Procede* ha demostrado ser instrumento eficaz para mejorar las condiciones económicas de los ejidos y prevenir conflictos sociales. Con la certeza jurídica, se facilita también la incorporación de los núcleos agrarios a programas productivos y el adecuado desarrollo del sector agropecuario.

Es compromiso previsto en el Plan Nacional de Desarrollo lograr en la presente administración la regularización de las tierras de propiedad social en los núcleos agrarios que lo soliciten.

A la fecha, se han certificado y titulado 10 244 ejidos, que representan 38% del universo potencial de trabajo, y se han expedido dos y medio millones de certificados y títulos en beneficio de 1 600 000 familias campesinas, en 29 millones de hectáreas del territorio nacional.

En el periodo que se informa, se logró cumplir 95% de la meta anual.

Un contacto permanente y estrecho entre los niveles directivos del Programa, la Secretaría de la Reforma Agraria, el INEGI, el RAN y nuestra Institución, es esencial para lograr los objetivos y metas propuestas; más aún, por la decisión de incorporar al *Procede* a las comunidades y colonias agrícolas.

Confiamos cumplir en 1996 con la meta de certificar 4 500 núcleos agrarios y culminar el Programa en Aguascalientes, Colima, Morelos y Querétaro, como ocurrió con Tlaxcala en enero pasado.

### ***Programas orientados al bienestar campesino***

Durante el periodo del presente Informe, la Procuraduría proyectó también sus esfuerzos a la ejecución de acciones que tienen como objetivo elevar el nivel de vida y propiciar el bienestar social de los campesinos, mediante su asesoramiento



en tareas de organización y capacitación para el mejor aprovechamiento de recursos y su integración en esquemas superiores de organización.

Las principales acciones realizadas en esta materia, están representadas por proyectos sobre constitución de uniones de ejidos; asociaciones rurales de interés colectivo y sociedades de producción rural, entre otras.

Se proporcionaron apoyos de gestoría para la obtención de concesiones, autorizaciones y licencias, así como para financiamiento, inversión, uso de tecnología y asistencia técnica a proyectos productivos de vivienda y desarrollo urbano.

En el periodo que se informa, sólo se celebraron 112 acuerdos de Asamblea ejidal, mediante los cuales se determinó la adopción del dominio pleno. Estos ejidos representan menos del uno al millar del universo nacional de superficie de propiedad social.

La Procuraduría procedió a la elaboración de manuales para constituir y regular el funcionamiento de las unidades de producción y servicios en parcelas con destino específico: para la mujer campesina, para el desarrollo integral de la juventud y la parcela escolar. Se concertaron diversas acciones con la Secretaría de Educación Pública; se signaron 87 convenios en 25 estados y se acordó con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social proyectar los apoyos de sus programas de becas, empleo y ocupación temporal, a zonas identificadas como prioritarias.

Se ha venido editando la revista *Estudios Agrarios*, espacio de reflexión y análisis de la problemática del agro nacional, y se continúa con la publicación de la serie "*Crónicas de casos*", que reseñan los procesos de regularización y certificación de la tenencia de la tierra.

Se instauró el Premio Nacional Anual de Estudios Agrarios, con el fin de que los investigadores propongan soluciones viables a la problemática del campo.

La Procuraduría ha venido desarrollando un programa de capacitación, orientado a los abogados y visitantes agrarios y a los becarios campesinos, para mejorar el

servicio de nuestro personal y contribuir a la preparación técnica y práctica de los sujetos agrarios.

Ha sido propósito de la Procuraduría coadyuvar con las demás instituciones públicas en la ampliación de acciones de capacitación y se ha fortalecido la coordinación ya existente con las organizaciones campesinas, para la formación de instructores que continuarán esos procesos en los núcleos agrarios.

Se realizaron un total de 4 492 eventos de capacitación en los que participaron 66 873 personas.

### ***Administración y controles operativos***

Colaboran en la Institución personal de estructura, por honorarios y becarios campesinos, con distintos perfiles ocupacionales. La comisión del Servicio Profesional Agrario funge como la instancia responsable de la instrumentación del servicio profesional de carrera.

Para racionalizar el uso de recursos y ampliar los programas de trabajo de la Procuraduría, se formuló, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, una nueva estructura programática para 1996 y, con la finalidad de ejercer un mejor control en el ejercicio presupuestal de la estructura territorial, a partir de este año se integran propuestas presupuestales a nivel de partida, en delegaciones y residencias.

Para este año, el presupuesto autorizado es de 312 millones de pesos, que significa un incremento nominal de sólo 2% respecto a 1995. Tomando en cuenta la inflación acumulada en el periodo, es evidente la dificultad que enfrentaremos para cumplir programas y metas comprometidas.

La Contraloría Interna y las instancias externas de control y fiscalización realizaron durante el periodo las tareas que la Ley les impone, en apoyo a la gestión administrativa de la entidad, formulando observaciones, fundamentalmente de carácter preventivo, para asegurar el adecuado manejo de los recursos.

### ***Propuesta de fortalecimiento de la Procuraduría Agraria***

En cumplimiento del Programa Sectorial, la Procuraduría se ha abocado a consolidar su estructura orgánica, para garantizar atención integral a los sujetos agrarios y desempeñar mejor su función de vigilante de la legalidad en el campo.

Con apego a las directrices de modernización institucional contenidas en ese Programa, que son compromisos de trabajo de la Institución, culmina este Informe de actividades con algunas sugerencias, adicionales, que juzgamos de la mayor importancia para la labor que debe cumplir la Procuraduría. Estas ideas, que constituyen nuestra propuesta de acción, se expresan en los siguientes términos.

### ***Nueva normatividad interna***

Convencidos de que nuestro Reglamento Interior requiere adecuaciones e inclusive modificaciones sustanciales, hemos venido haciendo una revisión exhaustiva de su contenido y alcances y contamos con un anteproyecto que, antes de ser propuesto al señor Presidente de la República, se someterá al conocimiento de los representantes de las organizaciones campesinas y a la consideración del señor Secretario de la Reforma Agraria.

En el anteproyecto, se propone compactar algunas áreas administrativas, fortalecer la estructura territorial mediante una mayor desconcentración de funciones y crear un procedimiento para la emisión y seguimiento de las recomendaciones previstas en la Ley Agraria.

### ***Modernización de la estructura territorial***

Debe, en nuestro concepto, concentrarse la función directiva y normativa en las oficinas centrales, que sólo por excepción actuarán en términos operativos y, en cambio, consolidar la capacidad de acción de la estructura territorial. Para ello, será necesario mejorar la coordinación entre ambos niveles, mediante sistemas de

información, que sean el canal fundamental de comunicación entre las delegaciones y las autoridades centrales.

Se han identificado las necesidades y características peculiares de cada entidad y región geográfica, para hacer a las delegaciones más funcionales y operativas, lo que se apoyará mediante la consecuente desconcentración de plazas y recursos. Trataremos así de contribuir a la consolidación de un modelo de mayor esencia federalista.

### ***Comité Permanente de Control y Seguimiento (Copecose)***

Este Comité constituye la instancia de participación plural de la Procuraduría, que funciona tanto a nivel central como a través de comités estatales. Se orienta a mantener un contacto directo con las organizaciones campesinas, con quienes se analizan y plantean alternativas viables sobre promociones y diversos temas agrarios, y se formulan las bases esenciales de acciones y apoyos.

En el periodo que se informa, el Copecose, a nivel central, realizó 22 reuniones de trabajo, con la participación constante de 19 organizaciones campesinas y con intervención frecuente de representantes de las dependencias y entidades del sector agropecuario y del Tribunal Superior Agrario.

A nivel estatal, se han integrado ya 27 comisiones del Copecose y en ellas se celebraron 344 sesiones durante el periodo, con la participación de las organizaciones campesinas y autoridades de cada estado.

### ***La función de ombudsman agrario***

El artículo 136, fracción IV, de la Ley Agraria, establece como atribución de la Procuraduría: "prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes".

Mediante dicha norma, el legislador quiso establecer, con toda la amplitud y precisión posibles, la función de *defensor del pueblo* como atribución reservada en la materia agraria a la Procuraduría.

Esta función de *ombudsman* fue estimada de tal importancia que, en el Reglamento Interior de la Procuraduría, se dispone presentar anualmente al señor Presidente de la República una lista de las recomendaciones formuladas y sus efectos.

En este Informe no es factible contener una relación de tales recomendaciones, ya que las mismas no se han podido emitir, por la carencia de disposiciones reglamentarias que señalen la forma, términos e instancias competentes para conocer y resolver en esta materia.

Por ello hemos limitado nuestra intervención a formular solicitudes a diversas autoridades y a presentar denuncias ante las dependencias competentes.

Las disposiciones reglamentarias contenidas en el anteproyecto ya mencionado, harían factible el ejercicio pleno de la función de *ombudsman*, con el propósito esencial de garantizar la observancia de los derechos humanos en materia agraria.

En este anteproyecto, se precisan las cuestiones que la Institución debe desahogar para la emisión de recomendaciones, tales como requerimiento de informes de las autoridades; recepción y evaluación de pruebas; elaboración de proyectos de resoluciones; emisión de recomendaciones; seguimiento de su atención; medidas precautorias o cautelares para evitar la consumación irreparable de presuntas violaciones, etcétera.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, en su acuerdo 3/92, consideró que esta Procuraduría es *ombudsman* especializado para atender asuntos agrarios, y que a nosotros deberán turnarse las quejas de esta naturaleza para su trámite y determinación jurídica.

### ***Comunicación social***

Las responsabilidades que debemos cumplir se encuentran vinculadas estrechamente al conocimiento que de ellas tengan los sujetos agrarios, destinatarios de nuestros servicios, particularmente quienes se encuentran en situaciones de mayor limitación cultural, social y económica y que, por sus propias condiciones de marginación, carecen de elementos de defensa frente a la violación o el simple desconocimiento de sus derechos.

Durante el periodo que se informa, la Institución realizó la edición de 47 publicaciones, documentos normativos, legislación agraria, capacitación, consulta administrativa y otros, con un tiraje global de 945 000 ejemplares.

Siendo importantes esas publicaciones, debemos reconocer lo limitadas que resultan para cumplir con la responsabilidad que nos incumbe.

Estimamos indispensable la formulación de un vigoroso programa de comunicación social, que contemple una campaña de difusión masiva de la normatividad agraria vigente, divulgue y promueva los programas operativos de la Procuraduría y pueda hacer pública la función de *ombudsman* agrario.

Proponemos hacer llegar la imagen y los servicios legales de la Procuraduría a las comunidades y a los pueblos indígenas. Son quienes más requieren nuestro amparo y quienes de modo más urgente debemos procurar capacitar e instruir en sus deberes y derechos, así como en los procedimientos jurídicos creados para su tutela y protección.

Transmitirles con oportunidad, respeto y consideración nuestros mensajes, estar atentos a sus demandas y reclamos y mantener comunicación permanente con ellos, en su propia lengua, constituye una responsabilidad indelegable de nuestra Institución.

Dentro del marco de nuestras atribuciones, habremos de elevar el nivel de atención a los problemas que plantean los destinatarios de nuestros servicios: ejidatarios, comuneros, colonos, jornaleros agrícolas y pequeños propietarios.

La Procuraduría debe llevar orientación, asesoría legal y alternativas de solución al lugar en que se originan los problemas. Qué positivo resulta que usted mismo, señor Presidente, en sus constantes visitas a provincia, mantenga contacto personal con los mexicanos del campo.

El Estado de Derecho es una demanda nacional generalizada que, en el área rural, adquiere relieves de singular importancia y define por ello los compromisos y acciones del Gobierno y la sociedad.

Confiamos estar a la altura de esa responsabilidad. ❖

***Respuesta del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León  
al informe anual de la Procuraduría Agraria***

Es muy satisfactorio escuchar el Informe de labores que ha rendido aquí el señor Procurador Agrario. Felicito al licenciado Dionisio Pérez Jácome y a todo su equipo por los avances logrados y por el firme compromiso de la Procuraduría con las tareas que le confiere la Legislación Agraria.

En pocos años, la Procuraduría Agraria se ha consolidado como un organismo dinámico, eficaz y de honda vocación de servicio, para la defensa de los derechos de los hombres y las mujeres del campo.

La Procuraduría está ganando la confianza de los campesinos, productores y organizaciones rurales porque los respalda con representación legal y asistencia jurídica, porque ha sabido prever y resolver conflictos agrarios, porque ha protegido los derechos de ustedes frente a actos de autoridad, porque apoya la organización, los asentamientos y las unidades productivas de los núcleos agrarios y porque promueve la acción de los tres órdenes de gobierno para favorecer el desarrollo rural.

Hoy, gracias a la Procuraduría Agraria y a los Tribunales Agrarios, las controversias y la defensa de los derechos se ventilan sin paternalismos y sin decisiones verticales o autoritarias, se atienden escuchando a todas las partes y resolviendo conforme a la ley.

En este sentido, ratifico mi invitación a que los campesinos, así como sus organizaciones, dialoguen permanentemente con el Secretario de la Reforma Agraria y con el Procurador Agrario. De mi parte, mantendré como norma invariable escuchar e intercambiar siempre opiniones con los hombres y las mujeres del campo.

El surgimiento de las nuevas instituciones encargadas de impartir justicia y garantizar la legalidad en el campo está acompañado de programas de gran aliento. Nos proponemos concluir muy pronto con el rezago agrario, superar definitivamente y con justicia los casos pendientes de la legislación previa. Así, alcanzaremos la firme base de legalidad y justicia para que sea exclusivamente la ley la que ampare y proteja a todos los hombres del campo. Asimismo, el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, dirigido a consolidar y dar permanencia a los derechos generados por la Reforma Agraria, muestra avances significativos.

En México el ejido y la comunidad no son meros episodios de la historia son figuras jurídicas y sociales permanentes para que la propiedad sobre la tierra cumpla su importante función social. Su fuerza y su permanencia estriban en que casi las tres cuartas partes de los productores rurales son ejidatarios.

Hoy, más de diez mil ejidos, 37% del total, ya cuentan con más de dos y medio millones de certificados que fortalecen a la propiedad ejidal. Un poco más de la cuarta parte de la superficie ejidal está ya libre de controversias y conflictos internos, derivados de la carencia de documentación legal.

Hoy reitero que antes de que concluya el sexenio todos los ejidos, comunidades y colonias que voluntariamente se hayan acogido a la certificación, tendrán en sus manos los documentos que otorgan permanencia y seguridad a la propiedad ejidal.

Con estas acciones estamos desterrando el paternalismo, la demagogia y la subordinación de las relaciones agrarias del país. Se equivocan quienes interpretan esta decisión democrática como abandono de la responsabilidad del Estado mexicano.



Los campesinos no quieren depender de la voluntad de los funcionarios públicos, ni tampoco estar sometidos a directrices burocráticas. Los campesinos mexicanos exigen respeto a su madurez organizativa y demandan, con razón, respaldo a sus iniciativas. Ese es el contenido de nuestro tiempo para la alianza histórica entre los campesinos y el Estado mexicano.

Las instituciones agrarias, señaladamente la Procuraduría Agraria, son la expresión de esta alianza en nuestro tiempo, una alianza basada en el derecho y en el respeto a la dignidad de los campesinos; una alianza comprometida con la justicia, firme en la corresponsabilidad y orientada al desarrollo con oportunidades y equidad para el campo mexicano. En el marco de la ley, sin rebasar nunca sus límites, los campesinos del país cuentan con las instituciones de la República. La Procuraduría expresa esa decisión en su trabajo cotidiano.

Señoras y señores: Los mexicanos necesitamos y exigimos un Estado de Derecho fortalecido, que norme plenamente nuestra convivencia. Un compromiso fundamental de mi Gobierno es avanzar para que el cumplimiento de la Ley sea norma invariable de conducta y también sea camino para la expresión de todas las libertades y disfrute de las oportunidades en una sociedad equitativa y justa.

El campo mexicano comparte la aspiración y la exigencia nacional por la legalidad y el imperio de la justicia.

La certeza y claridad en las relaciones agrarias es una vieja demanda de campesinos y productores rurales para avanzar hacia la creación de más y mejores empleos, más y mejores oportunidades para fincar el progreso del campo en la certidumbre de la ley.

La inseguridad en la tenencia de la tierra constituye uno de los frenos más importantes para su mejor aprovechamiento, para la conservación de los recursos y para el incremento de las oportunidades productivas. La inseguridad en la tenencia de la tierra es fuente de conflicto, enfrentamiento y, a veces, hasta de violencia.

En cambio, la transparencia y certidumbre en la tenencia de la tierra, con pleno respeto a todas las formas constitucionales de la propiedad, es condición esencial

para la reactivación productiva del campo, para transformar y superar sus rezagos, y transformar carencias en oportunidades o empleos, y rentabilidad para forjar una recuperación clara y duradera, no de un ciclo de un cultivo o de una región, sino una recuperación sólida para todo el sector agropecuario.

Por eso, la transparencia y certidumbre en la tenencia de la tierra, es y seguirá siendo compromiso y programa de mi Gobierno.

Por eso, la Procuraduría Agraria seguirá afianzándose como una institución de servicio social, que sabremos fortalecer.

Recojo con interés las propuestas de la Procuraduría Agraria para desempeñar mejor su noble misión, y le pido al licenciado Pérez Jácome que realice las consultas que propone en su Informe para perfeccionar las normas y fortalecer los instrumentos que permitan el mejor cumplimiento de sus tareas. Al felicitarlos por las actividades realizadas y por los nuevos propósitos formulados, reitero mi confianza en la nueva etapa que está comenzando en el campo mexicano.

Unidos en el respeto a la ley, en la procuración de equidad y justicia, avanzaremos al desarrollo del campo, que es parte inseparable del genuino progreso de México. ❖



## *Alianza para el Campo en marcha*

**E**ntendida como un pacto federal tendiente a elevar la producción y competitividad agropecuarias y, en consecuencia, el bienestar de los productores rurales mexicanos, la Alianza para el Campo fue suscrita entre febrero y marzo de 1996 por el titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (Sagar) y los gobernadores de Yucatán, Chihuahua, Estado de México, Nayarit y Sinaloa en actos celebrados para cada uno de estos estados.

El 22 de febrero, en Mococho, Yucatán, ante el Presidente Ernesto Zedillo; el Secretario de Agricultura, Francisco Labastida Ochoa, y el mandatario estatal, Víctor Cervera Pacheco, firmaron el convenio Alianza para el Campo, mediante el cual se destinarán 73 millones de pesos para alentar la productividad en el agro. Simultáneamente, se suscribió un acuerdo de colaboración entre la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) y el gobierno del estado, a fin de poner en marcha el Programa Emergente de Abasto de Maíz 1996 y subsanar con éste la carencia del grano, agudizada después de que los huracanes Opal y Roxana frustraran las cosechas de los ciclos agrícolas correspondientes a 1995.

Produce-Capitaliza y Equipamiento y Desarrollo Rural son dos programas más que se habrán de aplicar para sentar las bases de un nuevo desarrollo agropecuario en Yucatán que redunde en el bienestar de los campesinos y sus familias, subrayó el Presidente.

### ***Abatir la sequía***

Seis días después, en Nuevo Casas Grandes, Chihuahua se unió a la Alianza cuando el Secretario Labastida Ochoa y el Gobernador Francisco Barrio Terrazas firmaron el convenio que, entre otras acciones, incluye la creación del Fideicomiso para el Fomento Agropecuario, que manejarán el Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural) y el gobierno local.

Asimismo, y dada la falta de agua que en los últimos cinco años ha afectado a campesinos de 39 municipios de la entidad, durante 1996 se prolongará el Programa de auxilio por la sequía y para el uso racional del agua, al que se destinarán cerca de 190 millones de pesos —70% más que lo asignado el año anterior— para paliar los daños causados por la falta de lluvias en Chihuahua, informó el jefe del Ejecutivo.

En ese contexto, el Gobernador advirtió la necesidad de poner en práctica un plan de gran visión en materia de agua, semejante al proyecto carretero llevado a cabo en la sierra en los años sesenta, que a largo plazo permita detectar la procedencia, tecnología y las fuentes de donde se dotará a la entidad del agua que satisfaga las necesidades domésticas de las ciudades, así como para usos industrial y comercial.

Produce-Capitaliza es otro de los programas que, en el marco de la Alianza, se convino aplicar en la entidad, en sus tres modalidades: fertirrigación, mecanización y establecimiento de praderas.

### ***Fortalecer la productividad***

El 29 de febrero, en Metepec, tocó al Estado de México signar la Alianza para el Campo. Los programas que conforman el convenio, aseveró en esa ocasión el Presidente Zedillo, pretenden mejorar la productividad y la producción en el campo mexiquense.

La Alianza incluye el programa Produce-Capitaliza en las modalidades de mecanización —compra y reparación de tractores— y establecimiento de

praderas, en favor de la productividad pecuaria, así como el programa Equipamiento y Desarrollo Rural, encaminado a fomentar la ganadería con paquetes familiares y consolidar cientos de silos forrajeros. Igualmente, se integrará un fondo de apoyo para microindustrias rurales y se impulsará la creación de parcelas demostrativas y predios hortofrutícolas. También se impulsará el programa Mejoramiento Genético para el ganado bovino, ovino y porcino.

Por su parte, el Gobernador del Estado de México, César Camacho Quiroz, aseguró que la Alianza es un instrumento para concretar un nuevo programa financiero rural que incentive la capitalización, la reconversión productiva, la preservación de recursos naturales y la vida digna de los campesinos. Así, para fortalecer la productividad del campo y mejorar las condiciones de vida de más de millón y medio de campesinos mexiquenses que desean permanecer en sus lugares de origen, expresó, en 1996 los gobiernos federal y estatal, el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) y la Comisión Nacional del Agua (CNA), invertirán 400 millones de pesos.

### ***Recuperar la rentabilidad***

El 6 de marzo, en Xalisco, Nayarit, tras la firma del convenio para la Alianza, se comprometieron recursos federales y estatales por 24 millones de pesos. El acuerdo incluye la firma del contrato fiduciario para establecer el Fondo de Fomento Agropecuario para la entidad.

El objetivo de la Alianza —dijo en su discurso el Presidente Ernesto Zedillo— "es que los productores del campo reciban mejores ingresos por sus trabajos y, en consecuencia, tengan mejores medios para vivir con sus familias, pues los países que han logrado un pleno y equitativo desarrollo son los que han dado solidez a su producción agropecuaria y bienestar a sus productores".

Para Nayarit el convenio abarca el programa Produce-Capitaliza, que además de impulsar la mecanización, irrigación y fertilización, respaldará especialmente el desarrollo de la cuenca lechera con el establecimiento de praderas en 2 800 hectáreas y la construcción de 260 jagüeyes y corrales de manejo en 1 000

hectáreas más. Igualmente, se informó que en 1996 Banrural aumentará en más de 80% su programa de crédito para financiar la producción en 46 000 hectáreas.

Al hacer uso de la palabra, el Gobernador de Nayarit, Rigoberto Ochoa Zaragoza, señaló que en la entidad el sector agropecuario y forestal tienen un lugar prioritario en el desarrollo económico, por lo que, en congruencia, se ha incrementado en más de 500% el presupuesto asignado a esas actividades.

La Alianza para el Campo, afirmó, es un instrumento fundamental para recuperar la rentabilidad y competitividad del agro nayarita que, no obstante las dificultades de 1995, incrementó en 10% la superficie sembrada durante el último ciclo agrícola y la producción en 15%.

### *Alianza para el Campo en Culiacán*

Finalmente, el 12 de marzo, en el campo agrícola Chulavista, Culiacán, y durante el acto de firma de la Alianza, el Presidente Zedillo advirtió sobre la crítica situación por la que atraviesa el estado debido a la carencia de agua, pues las presas con que cuenta, a marzo de 1996 apenas se encontraban a 20% de su capacidad, lo cual hace inminente una sequía y la dificultad para cubrir las necesidades del ciclo primavera-verano de este año.

Con los recursos destinados al Programa emergente para enfrentar la sequía, informó el Presidente, se generarán 2 600 000 empleos temporales, se fortalecerá la infraestructura productiva sinaloense, además de dar mantenimiento a la red de caminos rurales y rehabilitar canales y pozos, entre otras obras de infraestructura. Con la tecnificación se lograrán importantes ahorros en el uso de agua y aumentarán los rendimientos de las cosechas; además, 10 000 productores dispondrán de 18 millones de pesos para invertir en equipos de aspersión, de riego por goteo y materiales de entubamiento.

Para propiciar la mecanización del campo, se entregaron las llaves de cinco de los 730 tractores que se planea adquirir como parte del programa sobre la materia, y los primeros registros de sementales del programa Ganado Mejor.

Con la Alianza, los gobiernos federal y estatal comprometen 73 millones de pesos, cantidad que, en materia de apoyo a la capitalización productiva, significa un monto 18 veces superior a lo invertido durante 1995. Por su parte, Banrural canalizará créditos por más de 900 millones de pesos, 45% más que el año pasado; con estos recursos se financiará la producción de cerca de 200 000 hectáreas. En cuanto a los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), existe un programa por 2 600 millones de pesos, cifra también considerablemente mayor a los 1 750 millones de pesos asignados a la partida anterior.

Renato Vega Alvarado, Gobernador de Sinaloa, señaló que la Alianza para el campo será el detonador definitivo de la recuperación agropecuaria de ese estado y permitirá avanzar en el objetivo de tener un campo y una ganadería rentables y atractivas para la inversión.

### *Alianza para el Campo en Morelos*

El Presidente Ernesto Zedillo encabezó el 10 de abril la conmemoración en Morelos del 77 aniversario luctuoso de Emiliano Zapata, cuyos ideales, aseguró, siguen vigentes pues los campesinos permanecen en la pobreza, aunque ésta ya no se genera por la propiedad de la tierra, sino por la marginación social, la inequidad y la falta de oportunidades productivas.

En medio de una gira de trabajo por esa entidad, el jefe del Ejecutivo firmó el convenio de Desarrollo Social 1996 con el gobierno estatal y presentó las acciones del programa Alianza para el Campo en Morelos. Puso también en marcha el Programa Emergente para evitar la caída de productos básicos ante la sequía que se abate sobre el territorio nacional. Este programa, señaló, responde a la necesidad de elevar la producción para contrarrestar la elevación de los precios internacionales de granos básicos y las consecuencias productivas de la sequía que sufren algunas regiones de la nación.

Anunció que se adelantarán los recursos del Procampo para la adquisición condicionada de insumos como semillas y fertilizantes, organizando a los productores para obtener mejores precios en el mercado. Por otra parte, mencionó

la importancia de flexibilizar la adquisición de crédito oportuno, mediante el aval de los recursos del Procampo y agilizar así el financiamiento a los productores.

Dentro del Programa Emergente también se contempla la contratación de 10 000 técnicos que se apliquen a la capacitación campesina para aumentar la producción en por lo menos cinco millones de hectáreas.

### *La gira*

Alrededor de las 10 de la mañana, el Primer Mandatario arribó al Palacio Legislativo de Morelos, en la ciudad de Cuernavaca. Allí se encontraban Arturo Warman, Secretario de la Reforma Agraria; Francisco Labastida, de Agricultura; Miguel Limón, de Educación, Carlos Rojas, de Desarrollo Social, y de Beatriz Paredes, dirigente de la CNC. Diputados de oposición, haciendo uso del presidium —estaban en sesión— recordaban la lucha de Zapata y discurrían sobre las graves condiciones que prevalecen en el agro.

En la conmemoración luctuosa hizo uso de la palabra Jorge Morales Barud, presidente de la Gran Comisión del Congreso del estado, quien expresó que la esencia zapatista en Morelos no se limita a recordar al caudillo, sino que se proyecta al tomar su ejemplo para lograr la justicia social. A su vez, el Gobernador morelense, Jorge Carrillo Olea, señaló que la consigna escrita en el escudo estatal que adorna el recinto legislativo —"La tierra volverá a quienes la trabajan con sus manos"— encierra un sentido utópico pero pertinente, en tanto mantiene encendido el espíritu zapatista para darle concreción. El Presidente, por su parte, se refirió a la necesidad de mantener vivo ese espíritu y de concluir el rezago agrario, además de impulsar la capacitación y productividad en el campo.

Desde el Palacio Legislativo el Presidente Ernesto Zedillo se trasladó a la Plaza Morelos, donde firmó el Convenio para la Recuperación Económica de Morelos con el gobierno estatal, que centre su atención en las comunidades rurales que más lo requieran. Dicho plan comprende, para 1996, la disposición de recursos crediticios por más de dos mil millones de pesos, de los cuales 390 serán manejados por FIRA y Banrural para apoyar el sector agropecuario, en tanto que



la comercialización y el abasto del sector azucarero podrán utilizar financiamiento por más de 300 millones de pesos.

Alrededor del mediodía, al finalizar la visita a la capital estatal, el Presidente se trasladó al municipio de Tlaltizapán para entregar diversos insumos e instrumentos en beneficio de aproximadamente 32 000 productores de la entidad, en cumplimiento de las acciones del Programa Alianza para el Campo, suscrito en días anteriores.

Ante cientos de campesinos anunció el Programa Emergente de Apoyo al Campo, al referir que no era justo que los campesinos del país pusieran una parte desproporcionada para combatir los efectos de la crisis.

Beatriz Paredes, Secretaria General de la CNC, afirmó que los campesinos tienen aptitudes y cultura agropecuaria para llevar a la práctica los programas de apoyo que reciben. La dirigente expresó que, a pesar de la difícil situación, no es tiempo de solazarse en las insuficiencias, pues eso sólo llevaría a la parálisis y confusión, generadoras del pesimismo y la disolución social.

También participaron como oradores en este acto multitudinario Luis Enrique Álvarez García, Secretario de Desarrollo Agropecuario en el estado, Ignacio Irys Salomón, Coordinador de la Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas, y Héctor Plascencia Ayala, Secretario General de la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos.

El Secretario de Desarrollo Agropecuario enumeró algunos de los objetivos del programa Alianza para el Campo: aumentar progresivamente el ingreso de los productores, incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico y producir suficientes alimentos básicos para la población. Esto, con una inversión aproximada de 105 millones de pesos, de los cuales 60% es aportado por los gobiernos estatal y federal y 40% por los productores y organizaciones sociales.

Por su parte, Ignacio Irys pidió al Ejecutivo revisar la actual legislación agraria en el capítulo correspondiente a las sociedades económicas; que se reglamente la

Fracción XX del Artículo 27 constitucional y que los consejos estatales agropecuarios sean una verdadera instancia plural de decisión.

Héctor Plascencia Ayala demandó que las acciones en el campo no sean realizadas preponderantemente por los gobiernos federal o estatales, sino fundamentalmente por los propios productores agropecuarios. Dijo también que los campesinos están conscientes de que las soluciones ya no dependen de las decisiones en las oficinas gubernamentales, sino de la acción campesina.

Después del acto, el Presidente y los secretarios que lo acompañaban se trasladaron a Xochicalco, municipio de Temixco, donde se inauguró el Museo de Sitio de Xochicalco y recorrieron sus instalaciones para dar por concluida la gira presidencial alrededor de las cinco de la tarde. ❖





***Agricultura y migración  
en el Valle de Mexicali***

María Eugenia Anguiano

El Colegio de la Frontera Norte

México, 1995, 148 pp.

Las peculiaridades de un valle que, a diferencia de gran parte de la zona fronteriza de nuestro país, observó una intensa dinámica agrícola y un alto crecimiento migratorio a partir de los primeros años de este siglo —en parte debido a la presencia de capital norteamericano desde el comienzo de la empresa agrícola y al acceso a tecnología avanzada en todos los ámbitos de la producción— es el tema de este libro que intenta reconstruir el proceso de conformación de la estructura agraria, el fenómeno migratorio y sus transformaciones durante la primera mitad del siglo XX.

La obra abarca dos periodos de la historia agraria del Valle de Mexicali: el primero comprende de 1900 a 1936, cuando las empresas del capital extranjero alcanzaron su mayor auge y el capital norteamericano incrementó sus inversiones en el espacio socioeconómico; el segundo periodo abarca desde la formación de ejidos, en 1937, en el marco del reparto agrario cardenista hasta 1950, en donde se analizan las transformaciones ocurridas en la distribución de la tenencia de la tierra, en la reorganización productiva y en las nuevas formas de financiamiento otorgadas por los capitales privados, nacional y extranjero, y por el Estado mexicano.

El texto, en un análisis historicista, demuestra que la diversidad de las formas de organización y de los procesos productivos no pone en duda el carácter capitalista del sistema social en el cual interactúan, por lo que se destaca que el conocimiento del proceso de conformación de la estructura social del Valle de Mexicali es de suma importancia para los estudios rurales.

La propuesta de Anguiano, como lo comenta en su discusión metodológica, aborda las particularidades del desarrollo de la agricultura en una región fronteriza que fue una de las regiones más beneficiadas por los proyectos modernizadores y que, paradójicamente, ha sido una de las áreas menos estudiadas por las disciplinas dedicadas al estudio e investigación en torno al campo mexicano. ✍

***El nuevo derecho agrario mexicano***

Isaías Rivera Rodríguez.  
Mac Graw Hill,  
México, 1994, 248 pp.

Con un enfoque interpretativo de la legislación agraria, Isaías Rivera Rodríguez hace en este libro un análisis del desarrollo del derecho agrario en México. Aborda de manera descriptiva los diferentes estadios de la jurisprudencia agraria a través de la historia y, en particular, el análisis de las reformas constitucionales del 6 de enero de 1992, que dieron origen al nuevo marco legal del campo.

La obra, dividida en dos grandes apartados, establece en el primero un breve marco teórico que parte de la conceptualización y definición del derecho agrario para, posteriormente, desarrollar los antecedentes históricos que precedieron a la actual legislación agraria, desde el México precortesiano y la Corona hasta un análisis de la evolución histórica del Artículo 27 constitucional.

De igual manera, y con base en el derecho comparado, el jurista retoma brevemente el desarrollo legislativo en materia agraria en otros países de Latinoamérica y Oriente medio, con especial énfasis en Israel.

Los elementos que emplea el autor en este apartado permiten, a quien se inicia en los tópicos agrarios, avanzar sin mucha dificultad en el análisis del tema.

El segundo apartado aborda, bajo un estudio sistematizado y objetivo, la reforma constitucional del 6 de enero de 1992. Trata el problema jurídico desde una perspectiva estrictamente formal, con una utilidad centrada en la sistematización de las reglas jurídicas positivas para facilitar la enseñanza y aplicación del actual marco jurídico del campo.

El lenguaje accesible y la claridad en los conceptos hacen de este libro una importante herramienta para la enseñanza. Se trata de una lectura obligada para quienes, de una u otra forma, realizan su quehacer profesional en el campo mexicano. ✍

***Problemas agrarios y propiedad en México. Siglos XVIII y XIX***

Margarita Menegus Bornemann, comp.  
El Colegio de México,  
México, 1995, 312 pp.

Este libro es una compilación de varios ensayos orientados al estudio de la propiedad (la transformación del antiguo régimen monárquico al de propiedad liberal), que vinculan la historia colonial con la del siglo XIX, dejando atrás la periodización tradicional que separaba ambas etapas.

La tenencia de la tierra ha significado históricamente un punto clave para el problema agrario, razón por la cual — comenta Margarita en su introducción—, el estudio de la transformación de la propiedad significa abocarse al proceso de desvinculación de los bienes del clero regular y secular, los bienes comunales de los pueblos indios, los ayuntamientos españoles y aquellos bienes pertenecientes a la instrucción —mandato real que facilitaba las ventas y composiciones de realengos— o a la beneficencia.

La investigadora destaca dos aspectos fundamentales que caracterizan la complejidad de la propiedad en el régimen virreinal: por un lado, la amortización de la propiedad y, por otro, la vinculación de la propiedad con el rey, la nobleza, la Iglesia y los municipios.

Robert J. Knowlton describe cómo la Ley Lerdo, conocida también como Ley

Para el primer caso, Brian R. Hamnett hace un análisis histórico sobre la problemática de la propiedad en las postrimerías de la época colonial. Enrique Florescano, a su vez, expone los esfuerzos de los ilustrados por impulsar lo que fuera la primera etapa de desamortización durante los últimos años del virreinato.

Para el segundo caso, Romeo Flores Caballero analiza la propiedad de la Iglesia. Plantea que tanto en España como en la Nueva España las propiedades eclesiásticas estuvieron exentas del pago de impuestos y protegidas por el rey hasta el Concordato de 1737 que ordenaba que las nuevas adquisiciones territoriales de la Iglesia tributasen. Destaca También la puesta en marcha de la Real Cédula de Consolidación que implicaba la venta forzosa de propiedades eclesiásticas con la particularidad de que el capital derivado de la venta se tenía que entregar como préstamo forzoso a la corona a cambio de 5% anual sobre el valor de la finca enajenada.

Jan Bazant aborda la desamortización de los bienes corporativos, entre éstos los eclesiásticos. Hace una detallada cuantificación del monto de los capitales que poseía la Iglesia y muestra su importancia respecto al número de propiedades.

Para concluir el proceso de transición hacia la propiedad liberal, que desemboca con el levantamiento armado de 1910, Margarita Menegus y

de Desamortización, se aplicó en algunos pueblos de Michoacán en el periodo comprendido entre 1850 y principios del siglo XX.

Margarita Menegus, por su parte, analiza el fenómeno de la desamortización de un municipio del Estado de México representativo del proceso en el centro del país, y con esta base revisa lo que considera las tres grandes tendencias de cambio del porfirismo que alteraron la vida del municipio: la desamortización de las comunidades, la pérdida o la retención de la tierra por los antiguos comuneros y el crecimiento económico que se experimentó como consecuencia de lo anterior.

Moisés González Navarro, a través de las opiniones de diferentes políticos y escritores de cada periodo — siglos XIX y XX—, señala dos vertientes que adquieren el significado de tierras ociosas: los terrenos que las haciendas mantenían incultos y las tierras que permanecían baldías por falta de labradores.

Estrechamente vinculado con el texto anterior, Jan de Vos se refiere al acaparamiento de tierras baldías en México y la relación de los baldíos con la política de colonización que se impulsó durante el siglo XIX.

Juan Felipe Leal presentan un trabajo acerca de una hacienda porfiriana del estado de Tlaxcala que está orientado a mostrar los efectos económicos y sociales que produjo la revolución sobre ese caso concreto.

En suma, esta compilación proporciona información que muestra —a lo largo de un siglo— cómo se vivió el proceso de desvinculación de los bienes pertenecientes a las corporaciones civiles y eclesiásticas y que fueron transformados al régimen de propiedad privada. 