



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE ECONOMIA

**"LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES
RURALES: UNA PROPUESTA INSTITUCIONAL
PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE EN EL
MEDIO RURAL"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JOSE ALVARO HERNANDEZ FLORES

TUTOR: DR. FERNANDO RELLO



MEXICO, D.F.

2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres

INDICE

INTRODUCCION	1
I. MARCO TEORICO	5
1.1 La teoría de las fallas de mercado	5
1.2 La teoría neoinstitucionalista	21
II. EL DESARROLLO SUSTENTABLE	36
2.1 Teoría económica y sustentabilidad	36
2.2 El concepto de desarrollo sustentable	39
2.3 Hacia una definición propia	43
2.4 El concepto de sustentabilidad agrícola	45
III. LA EVOLUCION DEL SECTOR AGRICOLA Y LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES RURALES EN MEXICO	48
3.1 Evolución y crisis del sector agrícola	49
3.2 Las organizaciones de productores rurales en México	64
IV. LAS REFORMAS INSTITUCIONALES EN EL CAMPO MEXICANO	79
4.1 Los derechos de propiedad	79
4.2 El nuevo marco normativo	106
4.3 La nueva institucionalidad rural	126
V. LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES RURALES COMO UNA ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE	135
5.1 Instituciones y organizaciones	135
5.2 La organización rural	141
5.3 Las ventajas de la organización en México	148
5.4 Organizaciones y sustentabilidad	164
5.5 Desempeño de las organizaciones de productores rurales en diferentes contextos	181

CONCLUSIONES

189

BIBLIOGRAFIA

197

ANEXOS

208

Índice

	Página
Introducción	1
Capítulo 1	
El Sistema Financiero	
1. Estructura General	4
1.2 Estructura y funciones del Mercado Financiero	8
1.3. La Arquitectura del Mercado de Valores Mexicano	9
1.3.1 Instrumentos negociables en la Bolsa	9
1.3.2 Mercado de Títulos de Deuda	10
1.3.3 Mercado de Capitales	12
1.3.4 Los sistemas de operación de las Bolsas de Valores	13
1.3.5 Los Sistemas viva voz y el automatizado en los Mercados de Valores	15
Capítulo 2	
El Mercado de Productos Derivados	
2.1. Definición	17
2.2 Evolución del mercado internacional de Productos Derivados	19
2.3 El papel de los Productos Derivados en la Globalización	27
2.4 Factores del desarrollo del Mercado de Derivados	31
2.4.1 Derivados en Mercados financieros completos	31
2.4.2 Derivados en Mercados financieros incompletos	32
2.5 Condiciones para la creación de un Mercado de Derivados	34
2.6 Futuros	35
2.6.1 Definición	35
2.6.2 Participantes del Mercado de futuros	36

2.6.3 Cámara de Compensación	39
2.6.4 Operaciones de Margen	41
2.7 Opciones	43
2.7.1 Definición	43
2.7.2 Tipos de Opciones	44
2.7.3 Clasificación de las opciones en función del precio de ejercicio y de mercado	44
2.7.4 Fecha de expiración	45
2.7.5 Operaciones con opciones	46
2.7.6 Intereses de los Participantes del Mercado	47
2.7.7 Cubridores de Riesgos	47
2.7.8 Especuladores	48
2.7.9 Intermediarios	49

Capítulo 3

El Riesgo y el Mercado de Derivados

3.1 Definición	51
3.2 Administración de Riesgos	58
3.3 El riesgo, la administración de riesgos y los productos derivados	60
3.4 Inicio de operaciones del Mex – Der	65

Capítulo 4

Una Comparación de los Mercados de Derivados de México y Brasil

4.1 Bolsa de Mercaderías y Futuros (BRASIL)	73
4.1.1 Antecedentes	73
4.1.2 Objetivos	73
4.1.3 Estructura	75
4.1.4 Administración	77
4.1.5 Sistema de Garantías	78

4.1.6 Servicios	80
4.1.7 Presencia de las comunidades	81
4.2 El Mercado Mexicano de Derivados (Mex - Der)	83
4.2.1 Antecedentes	84
4.2.2 Primeros intentos en México. Futuros en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV)	84
4.2.3 Derivados sobre subyacentes mexicanos	86
4.2.4 Estructura	86
4.2.5 Derivados: Una nueva generación de instrumentos financieros	89
4.2.6 Estructura corporativa	90
4.2.7 Clientes potenciales	97
4.2.8 Vigencia de los contratos	97
4.2.9 Tipo de riesgos y seguridad	100
4.3 Comparación estadística de los mercados de derivados de Brasil y México, a través de los contratos de futuros del dólar	102
Conclusiones	114
Bibliografía	120

INTRODUCCION

La crisis económica de los ochenta, obligó al Estado mexicano a redefinir la estrategia económica con el objetivo de superar la crisis y promover una nueva modalidad de desarrollo. Esta estrategia, diseñada de acuerdo a los requerimientos del programa de estabilización y ajuste estructural implementado durante esa década, tuvo importantes implicaciones en la definición de las políticas agrícolas y en el escenario en el cual se desarrolla la agricultura.

A principios de la década de los noventa, el gobierno mexicano emprendió un conjunto de modificaciones a las leyes e instituciones agrarias y en la política agrícola, con el objetivo de modernizar el campo. Estas reformas implicaron cambios en la legislación que desde poco más de setenta años habían regulado las políticas públicas y el intercambio económico y político en el campo mexicano. Las reformas al artículo 27 Constitucional, la promulgación de la Nueva Ley Agraria, así como las modificaciones a la Ley Forestal, la Ley de Aguas Nacionales y la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental, fueron los pilares de la reforma institucional.

La reforma institucional dio lugar a un nuevo modelo agrario que, además de otorgar más libertad a los ejidatarios, pretendió sentar las bases para que se verificara un extendido proceso de modernización y capitalización del sector rural. De esta manera, las reformas institucionales fueron concebidas por el gobierno como un mecanismo para resolver problemas de asignación de recursos, mejorar el desempeño económico de los agentes productivos en el campo y alcanzar las metas de equidad y justicia social entre la población campesina. Sin embargo, a la fecha pocos han sido los avances en este sentido. La situación del sector rural mexicano sigue siendo precaria, la rentabilidad de gran parte de los productos agropecuarios está a la baja y la magnitud de la pobreza entre la población rural ha alcanzado dimensiones alarmantes. Lo anterior ha propiciado el recrudescimiento de procesos de agotamiento y deterioro de los recursos naturales, minando considerablemente el acervo de capital natural en las regiones rurales y reduciendo el nivel de bienestar de la población campesina.

A pesar de los esfuerzos por generar un marco jurídico acorde con los requerimientos de eficiencia y bienestar que demanda el campo mexicano, es un hecho que las reformas institucionales resultaron insuficientes. Esto no significa de ninguna manera que las instituciones generadas deban ser desechadas o que se debe dar marcha atrás en el proceso de reforma institucional. Por el contrario, la crisis que aqueja al sector rural desde hace varios años, hace impostergable dar pie a una nueva etapa de reconstrucción y dimensionamiento de las instituciones existentes que asegure el tránsito a un modelo agrario que se rija bajo los principios del desarrollo sustentable.

El objetivo de esta tesis consiste en describir, desde la perspectiva de la teoría neoinstitucionalista, los cambios institucionales generados a partir de las reformas de 1992 y definir algunos lineamientos básicos que podrían servir como base para una nueva etapa de reformas. Asimismo se hace hincapié en la importancia de promover y fortalecer la capacidad de acción colectiva entre los productores rurales, como una solución institucional para resolver problemas relacionados con la superación de fallas de mercado y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en el campo.

La elección de un marco teórico sustentado en las instituciones no es casual. Cada vez es más reconocida, tanto en los organismos internacionales de desarrollo, como en el ambiente académico, la importancia que juegan las instituciones en el desempeño económico. De igual modo, la noción de que las instituciones fijan las *reglas del juego*, resulta sumamente atractiva para analizar problemas relacionados con el comportamiento de los individuos respecto a un determinado acervo de recursos. Es necesario aclarar que la teoría neoinstitucionalista no es una teoría acabada, sin embargo provee de conceptos y categorías que resultan muy útiles para entender las implicaciones del cambio institucional en el sector agrícola mexicano y en el desempeño económico de los agentes productivos en el campo.

La hipótesis que subsiste detrás del enfoque propuesto consiste en que los resultados en términos de eficiencia productiva, justicia y equidad en el campo, se encuentran relacionados de manera estrecha con un determinado conjunto de instituciones, es decir, están asociados a cierto marco institucional. La idea fundamental radica en que los agentes económicos responden, entre otros factores, a los incentivos o desincentivos que les proporciona el marco institucional en el cual se desenvuelven. Lo

anterior aplica no sólo en lo que se refiere a las llamadas instituciones formales, consignadas en leyes o códigos escritos, sino también a las instituciones informales, determinadas por las costumbres y tradiciones, las cuales tienen un peso específico muy importante en la determinación de las pautas de conducta de los individuos en sociedad. Desde esta perspectiva, diferentes conjuntos institucionales darán lugar a diferentes resultados desde el punto de vista económico.

El primer capítulo de la tesis hace un recuento de los principales conceptos y categorías de la teoría de las fallas de mercado y del neoinstitucionalismo económico, con el objetivo de contar con todos los elementos necesarios para analizar la reforma institucional a partir de este enfoque. En este apartado se analizan también las implicaciones que tiene la adopción de este marco teórico en el estudio de problemas relacionados con el medio ambiente.

El segundo capítulo hace un recuento de la forma en que la teoría económica ha abordado el problema de la sustentabilidad a lo largo del tiempo. Pone en el centro de la discusión el concepto de *desarrollo sustentable* y arriba a una definición propia con la finalidad de eliminar cualquier confusión que pudiera derivarse de las múltiples interpretaciones que tiene este concepto. De igual forma, se establecen los principios operativos de la llamada *sustentabilidad agrícola*.

El tercer capítulo, es fundamentalmente de carácter descriptivo y contextual; en él se hace un recuento de la evolución y crisis del sector agrícola y del papel de las organizaciones de productores rurales en el desempeño económico del agro y en la definición de los lineamientos de la política agrícola en México.

El capítulo cuatro tiene como objetivo principal describir la estructura institucional del sector agrícola antes de las reformas; reseñar cuales fueron las principales modificaciones al marco institucional a partir de 1992, en especial al artículo 27 Constitucional, la Nueva Ley Agraria, y la legislación en materia de recursos naturales, bosques y aguas nacionales; y delinear a grandes rasgos, cuales han sido hasta la fecha las tendencias económicas y sociales derivadas de la instauración del nuevo marco institucional.

El capítulo cinco aborda el tema de las organizaciones de productores como una alternativa para el desarrollo sustentable en el medio rural. Se hace un análisis de las ventajas que ofrece el nuevo marco normativo para la conformación de organizaciones y se examina la relación estrecha que existe entre instituciones, organizaciones de productores y sustentabilidad agrícola. Del mismo modo, se menciona la importancia que tiene el capital social comunitario en la definición de las formas de apropiación y aprovechamiento de los recursos naturales en el agro. En la parte final de este capítulo, se analiza el desempeño que han mostrado algunas organizaciones de productores rurales en diferentes contextos identificando los rasgos que son comunes a las experiencias exitosas y señalando algunas tendencias para los próximos años.

Finalmente, se presentan un apartado que incluye las conclusiones básicas de la investigación.

I. MARCO TEORICO

1.1 LA TEORIA DE LAS FALLAS DE MERCADO

a) Antecedentes

La teoría de las fallas de mercado se reconoce como una de las más importantes aportaciones de la economía del bienestar, ya que proporciona los fundamentos microeconómicos que justifican la intervención del Estado en la economía a través de una crítica a la validez de los supuestos del modelo competitivo sobre el cual se sustenta gran parte de la economía neoclásica. De esta manera el principio clásico según el cual el mercado es el mecanismo más eficiente para la asignación de los recursos se ve cuestionado severamente, dando lugar a que el Estado intervenga en la corrección de las fallas derivadas de las imperfecciones que presentan los mercados en el mundo real.

A finales del siglo XIX, la economía busca reorientar su estudio hacia las cuestiones relacionadas con la posibilidad de aumentar el bienestar social a través de una mayor participación del Estado en la economía. Con el nacimiento de la economía del bienestar, se abre un amplio panorama para distinguir el aspecto positivo y normativo de la economía y examinar con mayor cuidado el papel del Estado en la vida económica¹. Vilfredo Pareto (1848-1923) en su *Manuel d'economie politique* (1906), acuña la idea de lo que hoy llamamos "óptimalidad en el sentido de Pareto", que consiste en suponer que una asignación de recursos es óptima, siempre y cuando no exista otra asignación capaz de aumentar la producción de un bien sin reducir la producción de otro, y que la producción total no puede ser reasignada para generar un nivel más alto de bienestar, sin reducir el bienestar de algún agente². La reflexión paretiana cambió la visión que la economía clásica

¹ La teoría de las fallas de mercado es en gran parte un enfoque normativo, ya que proporciona fundamentos para reconocer las situaciones en las que el Estado *debería* intervenir.

² El óptimo de Pareto en una economía competitiva es posible siempre y cuando se satisfagan los siguientes supuestos:

había tenido acerca de problemas relacionados con la eficiencia económica, la equidad y el bienestar social. Posteriormente A. C. Pigou (1877-1959), con un enfoque utilitarista agregado y práctico de la economía del bienestar, “parte de las condiciones en que el *laissez faire* no genera el máximo bienestar, para lo cual examina los factores que pueden dar lugar a una divergencia entre los intereses privados y los sociales. Si los productos privados marginales diferían de los productos sociales marginales correspondientes, el *laissez faire* no maximizaba el bienestar, incluso aunque maximizara la riqueza”³. De igual manera Pigou introduce las primeras nociones de externalidades y costos sociales, y propone la corrección de estas fallas mediante el establecimiento de cierto tipo de impuestos a los que ahora se les denomina pigouvianos.

Más tarde a fines de los años treinta, gracias a los avances de la teoría económica, en especial de la teoría del consumidor⁴ se buscó construir una economía del bienestar que no estuviera basada en las comparaciones interpersonales de utilidad. Esta nueva economía del bienestar de la cual formaban parte economistas destacados como Arrow, Kaldor y Samuelson, puso en evidencia con mayor claridad las condiciones restrictivas sobre las cuales se basaba la optimalidad en el sentido de Pareto. Estas condiciones requieren no solo la existencia de mercados de competencia perfecta, sino además de información completa y mercados ampliamente desarrollados de futuros y seguros. La nueva economía del bienestar reconoce la imposibilidad del mercado para asignar de forma eficiente los recursos cuando nos encontramos en situaciones de competencia imperfecta, es por eso que pone especial énfasis en los criterios que deben regir el comportamiento del Estado y de sus políticas públicas. Un ejemplo de ello, son los trabajos sobre impuestos óptimos de Atkinson y Stiglitz, la teoría de los bienes públicos de Samuelson y el teorema de Coase sobre las externalidades y los derechos de propiedad.

a) Los mercados deben existir para todos los bienes

b) No hay externalidades

c) Se suponen rendimientos decrecientes a escala

En la medida que estos supuestos no se cumplan existirá un fallo del mercado.

³ Backhouse, R. *Historia del análisis económico moderno*, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

⁴ Se sustituye la teoría del consumidor clásica basada en la utilidad, por otra basada en los conceptos de preferencia e indiferencia.

En síntesis, la teoría de las fallas de mercado parte de una crítica a los supuestos del mercado competitivo, reconociendo la imposibilidad de alcanzar mejoras en el sentido de Pareto, cuando los mercados son imperfectos. El modelo de competencia perfecta es un modelo ideal que opera en una economía estática sin instituciones y que supone: mercados con información completa en el que los agentes tienen conocimiento acerca de los precios de los bienes presentes y futuros, supone también una economía en equilibrio en la cual se verifica la Ley de Walras (al precio de equilibrio, los mercados se vacían por completo) y la Ley de Say (toda oferta crea su propia demanda), mercados perfectamente competitivos en los cuales todos los agentes son tomadores de precios, ausencia de costos de transacción, eficiencia en la producción y eficiencia en el consumo debido a la existencia de individuos racionales que maximizan siempre sus funciones de utilidad y que se comportan de manera egoísta. En una economía competitiva la asignación de recursos es óptima en el sentido de Pareto, y la masificación del bienestar social coincide con las elecciones racionales maximizadoras de los individuos.

El modelo de competencia perfecta ha recibido múltiples críticas dentro y fuera de la economía neoclásica debido a la falta de realismo de sus supuestos que son muy restrictivos y simplificadores. En efecto, los mercados de competencia perfecta son la excepción; por lo general, la incertidumbre y las imperfecciones del mercado permean todos los sectores de la economía. Las principales críticas se derivan del reconocimiento de la existencia de estructuras de mercado que no son competitivas (mercados oligopólicos y monopolísticos), de la relevancia de las instituciones, de la existencia de información incompleta y asimétrica, de costos transacción positivos, de divergencias entre las elecciones individuales y el bienestar social, y de la ausencia de equilibrio en los mercados, donde los precios cambian y los desajustes entre oferta y demanda son la norma común. Cuando los mercados presentan algunas de estas imperfecciones, fallan en la asignación eficiente de recursos o la asignación resultante puede resultar socialmente inaceptable. Esto abre la posibilidad de corregir estas fallas a través de la intervención del Estado.

La teoría de las fallas de mercado justifica las intervenciones públicas de manera temporal sólo en aquellos sectores donde la falla de mercado sea localizada, es decir, "la

intervención se llevará a cabo hasta el punto en el cual se restaure el equilibrio competitivo y eficiente en el sentido de Pareto⁵. De igual manera se asume que la intervención pública no es la solución perfecta a las fallas de mercado, pero si un mecanismo capaz de restaurarle al mercado la capacidad de asignar de manera eficiente los recursos⁶.

b) Tipos de fallas de mercado

Joseph E. Stiglitz⁷, reconoce ocho factores debido a los cuales falla el mercado. Los primeros seis describen situaciones en las cuales el mercado no es capaz de alcanzar situaciones óptimas en el sentido de Pareto, los dos últimos justifican la intervención del Estado aún cuando la economía sea eficiente en el sentido de Pareto.

1. Fallo de la competencia

Una de los requisitos para que la mano invisible funcione, es la existencia de condiciones competitivas, sin embargo los mercados competitivos son difíciles de encontrar, lo común es toparse con estructuras de mercado oligopólicas o monopólicas. Los monopolios surgen debido a la presencia de ciertas ventajas derivadas de la producción como pueden ser la concentración industrial, las economías de escala, la innovación, y la localización de las empresas; También surgen debido a prácticas monopólicas (barreras a la entrada, prácticas depredatorias etc.) de las empresas que dominan el mercado. Otro tipo de monopolio es el que surge al amparo del Estado, o debido a los rendimientos crecientes a escala que dan lugar a la formación de monopolios naturales⁸.

⁵ Ayala Espino, J. *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, Ed. Porrúa, México D.F., 1996.

⁶ Respecto a este punto, las opiniones de los economistas son divergentes, sin embargo, la mayoría coincide en reconocer la imposibilidad de que el mercado aún situado en un nivel de equilibrio competitivo logre una asignación que resulte socialmente aceptable. Para unos, la intervención del Estado es un requisito indispensable en la búsqueda del bienestar social. Para otros, la intervención estatal es condición necesaria pero no suficiente para mejorar la eficiencia de los mercados y en última instancia se le considera como un mal menor.

⁷ Stiglitz, J.E. *La economía del sector público*, Ed. Antoni Bosch, Barcelona, 1992.

⁸ Los rendimientos decrecientes a escala se presentan cuando los costos de producción (por unidad de producto) se reducen conforme aumenta el volumen de la producción. Los casos clásicos son los de los

Las empresas que se comportan de manera monopolística generan una asignación de recursos ineficiente debido a que el poder de mercado con el que cuentan, les permite manipular los precios y el nivel de producción. De esta forma las empresas monopolísticas al maximizar sus beneficios pueden reducir la producción de un bien por debajo del equilibrio para incrementar su precio de mercado ocasionando la pérdida de bienestar de los consumidores. Esta pérdida de bienestar de los consumidores no se ve compensada con el aumento del bienestar de las empresas debido a la disminución de la eficiencia derivada de la reducción en los niveles de producción. Así, los consumidores pagan la ineficiencia de las empresas que redujeron su producción para provocar un alza en los precios. En este caso la fijación monopolística de los precios nos conduce a una situación de pérdida de la eficiencia que no se daría en presencia de mercados de competencia perfecta. El Estado en estos casos, debe intervenir en su papel de regulador para restituir las condiciones de competencia que aseguren la eficiencia en la asignación de los recursos:

Reconocer la presencia de un mercado monopolístico no es tan sencillo, ya que en ocasiones no es suficiente la existencia de grandes empresas, de economías de escala en la producción o de un alto índice de concentración industrial, para determinar que se presentan prácticas monopolísticas en un determinado sector. Por ejemplo en el caso de que existan *mercados disputables*⁹, la intervención estatal podría incluso omitirse si se garantiza la ausencia de barreras a la entrada, ya que las empresas, ante la amenaza potencial de nuevos competidores, pueden comportarse como si se encontraran en una situación de competencia perfecta, aún en el caso de que existiera una sola empresa en el mercado. Es por eso que la intervención del Estado se debe dar sólo en los casos en que la práctica monopolística sea claramente identificable, y de manera que se busque el restablecimiento de las condiciones de competencia que garantizan que los recursos serán asignados de manera eficiente.

servicios públicos como el teléfono, la electricidad, el drenaje etc., donde los costos fijos son tan altos que resulta más eficiente la presencia de una sola empresa para un determinado mercado.

⁹ Según Baumol, un mercado disputable se caracteriza por la existencia de libertad de entrada y de salida, sin costos, para las empresas que disputan un lugar en el mercado.

2. Bienes Públicos

Se reconoce que el mercado puede funcionar eficientemente en lo que se refiere a la producción y/o provisión de bienes privados, debido a que el consumo de este tipo de bienes presenta las características de exclusión y de consumo rival, esto es que “los beneficios derivados de la adquisición de un bien, fluyen hacia el consumidor particular que los paga”¹⁰. La presencia de estas características reviste de gran importancia ya que ambas implican derechos de propiedad claramente definidos sobre los bienes, lo cual es condición básica para que se pueda dar el intercambio. Sin embargo no todos los bienes y servicios que se intercambian cumplen con estas características. Esto nos lleva a reconocer que existen otros tipos de bienes, diferentes a los privados, para los cuales el mercado no funciona de manera eficiente, a este tipo de bienes se les denomina bienes públicos.

El consumo no rival, surge cuando los costos marginales de producción tienden a cero, lo cual significa que es factible una ampliación de la oferta sin que varíen los costos medios. Cuando a la condición de consumo no rival, se le suma la característica de exclusión, nos encontramos en presencia de bienes públicos puros¹¹. Cuando en un bien público alguna de estas condiciones se encuentra ausente estamos hablando de bienes públicos mixtos. La falla de mercado en el caso de los bienes públicos surge cuando el mercado, debido a las características de estos bienes, es incapaz de proveerlos de manera eficiente o en las cantidades que son requeridas socialmente. Estas deficiencias en la provisión de bienes públicos se derivan de la carencia de incentivos para que las empresas se involucren en la producción de los mismos.

Uno de los principales desincentivos cuando se habla de bienes públicos, se presenta cuando debido a la característica de no exclusión del consumo, surgen individuos que asumen una estrategia de free-rider (gorriones), es decir, que buscarán participar de los beneficios de la provisión de bienes públicos, eludiendo el pago parcial o total del bien o

¹⁰ Véase: Musgrave R. y Musgrave, P. *Hacienda pública teórica y aplicada*, Mc Graw Hill, México, 1992, p. 52 a 56.

¹¹ El ejemplo clásico de un bien público puro lo constituye la defensa nacional, ya que los costos marginales tienden a cero (cuesta lo mismo defender a un país con un millón de habitantes que uno de más de un millón), y la exclusión además de inapropiada es técnicamente imposible.

del servicio, lo cual conduce a una situación de ineficiencia, que trae como resultado que las empresas no se involucren en la producción de bienes públicos y si lo hacen, esta se realice de manera claramente ineficiente. De esta forma, la racionalidad individual da lugar a una situación de irracionalidad colectiva, en la cual la maximización del bienestar individual que resulta de eludir el pago por la contraprestación de un bien o servicio, se contraponen a la maximización del bienestar social. Es en este punto donde el Estado debe intervenir en búsqueda de resultados más eficientes que aseguren la producción y la provisión de este tipo de bienes a la sociedad.

Otro de los principales problemas de los bienes públicos, consiste en que los mecanismos de revelación de preferencias y demanda de los bienes públicos como pueden ser el mercado de bienes y servicios o el mercado de votos, pueden fallar en expresar cuales son las preferencias reales y la cantidad que la sociedad demanda de cada bien, lo que significa que la intervención del Estado también puede fallar en la producción y provisión óptima de estos bienes. Es por eso que la intervención estatal debe ser sumamente cuidadosa; sobretodo cuando se trata de bienes públicos mixtos, ya que estos, además de ser sumamente difíciles de reconocer, hacen necesaria una evaluación que precise cual de los agentes económicos pueden hacerse cargo de forma más eficiente de su producción y provisión; y en caso de que la intervención estatal sea necesaria, definir en que forma se llevará a cabo esta intervención: si se producen y se proveen directamente los bienes públicos o se crea una estructura de incentivos adecuada para que las empresas se involucren en su producción.

3. Externalidades

Se dice que existe una externalidad, cuando el consumo o la producción de algunas actividades generan efectos en el consumo o la producción de otras actividades que no se encuentran directamente relacionadas. Estos efectos pueden ser negativos lo que implica que alguien esta pagando un costo externo, o positivos, lo cual quiere decir que alguien disfruta de los beneficios derivados de una actividad que no emprendió. La presencia de externalidades en una economía constituye una falla del mercado porque genera una brecha

entre los costos marginales individuales y los costos sociales, debido a que algunos individuos están pagando (o beneficiándose) por actividades que les son ajenas por completo. En estos casos el mercado es incapaz de llegar a una solución óptima ya que los precios del mercado no están reflejando la totalidad de los costos que implica el consumo o la producción de un bien o servicio. Uno de los ejemplos más recurridos para ilustrar una externalidad negativa es el de la contaminación, donde el costo de contaminar no se incluye en la función de producción de la empresa y por consiguiente no se encuentra reflejado en el precio de los productos que la empresa contaminadora pone a la venta, por lo tanto estos costos tienen que ser asumidos por los individuos o las empresas sobre los que recaen los efectos de la actividad contaminante.

La falla de mercado que ocurre debido a la presencia de externalidades, justifica la intervención estatal para que se restablezcan las condiciones de eficiencia económica a través de una correcta aplicación de la política tributaria, para que se establezca un marco institucional capaz de ofrecer una estructura de incentivos que favorezca la internalización de las externalidades y la formación de un ambiente cooperativo entre los miembros de la sociedad.

Algunos economistas argumentan que bajo ciertas condiciones, los individuos y las empresas son capaces de llegar a arreglos que permitan arribar a soluciones más óptimas que las obtenidas mediante una intervención por parte del Estado. Ronald Coase, en su famoso teorema¹², propone una solución de mercado al problema de las externalidades. Coase nos dice que si los derechos de propiedad se encuentran bien definidos y los costos de transacción no son prohibitivos, las partes involucradas podrán llegar mediante la negociación a una solución que internalice los costos de las externalidades y garantice un resultado económico más eficiente que el derivado de una intervención gubernamental. El teorema de Coase ha sido ampliamente criticado por algunos economistas que argumentan

¹² Ver el artículo "The problem of the social cost", en Coase. R. *The firm, the market and the law*, The University Chicago Press, 1988

que los supuestos de la escuela de los derechos de propiedad son muy restrictivos y limitados, y que sólo bajo ciertas condiciones puede suceder una negociación coasiana¹³.

La promoción y distribución de las externalidades positivas, es también una justificación para que el Estado haga acto de presencia para favorecer las condiciones necesarias que motiven el surgimiento de economías externas pecuniarias que juegan un papel importante en la localización de la inversión y en el desarrollo de las potencialidades productivas de ciertas regiones. A menudo, los procesos de investigación, adquisición de tecnología, creación de infraestructura etc. suelen requerir de plazos largos para la recuperación de la inversión y además suelen estar asociados a niveles muy altos de riesgo, por tanto, el mercado falla en asignar parte de sus recursos a la generación de este tipo de economías. Es por eso que el Estado debe desempeñar un papel más activo en la promoción de este tipo de externalidades positivas.

4. Mercados Incompletos

En una economía competitiva, los mercados de bienes y servicios se encuentran en equilibrio, el precio de los productos se ajusta ante los cambios de la oferta y la demanda y los mercados se vacían automáticamente. Esta situación ideal no se presenta en el caso de las economías reales, ya que es frecuente encontrar mercados privados que fallan en el suministro de un bien o un servicio, o bien, que lo suministran en cantidades menores a las socialmente requeridas. De otra manera no se explicarían fenómenos tan arraigados en las economías capitalistas como el desempleo, la carencia de créditos en el mercado de capitales etc. También se puede dar el caso de que existan mercados complementarios que para funcionar requieren de una coordinación que les resulta demasiado onerosa, debido a los altos costos de transacción. En este punto se hace indispensable la intervención estatal, ya sea para proporcionar los bienes y servicios en la cantidad que se demanda o para ejercer un papel de planificador en los casos de problemas de coordinación.

¹³ Véase la ponencia "Ecología versus mercado capitalista" de Roberto Bermejo en: *De la economía a la*

5. Fallos en la Información

La economía neoclásica supone que los mercados en los cuales los agentes cuentan con información completa sobre todas las características y los atributos de los bienes y servicios, son capaces de alcanzar una asignación eficiente en el sentido de Pareto. Sin embargo el supuesto de información completa y perfecta resulta poco realista y ciertamente es una simplificación útil sólo para fines analíticos.

La falla en los mercados debido a problemas de información se produce a partir del reconocimiento de que adquirir información tiene un costo, de manera tal que se le debe considerar como un insumo más en la función de producción. Las empresas invertirán en recopilación, procesamiento y adquisición de información hasta el punto en que los costos marginales se igualen a los beneficios marginales de seguir adquiriendo información. Lo anterior, aunado al supuesto del comportamiento egoísta y maximizador de los individuos, trae como consecuencia que la información se encuentre distribuida desigualmente, lo cual dificulta aún más la tarea de recopilación. Con información incompleta, los agentes se encontrarán en graves problemas a la hora de diseñar sus estrategias de inversión, producción o consumo; de igual forma los horizontes de planeación pueden ser erróneos y conducir a una asignación ineficiente de los recursos.

Los dos principales problemas de información, los constituyen la información incompleta y la información asimétrica. "La información incompleta surge cuando los precios de mercado no transmiten toda la información que se requiere para llevar a cabo el intercambio"¹⁴. Como consecuencia de esta falla, se presenta un incremento de la incertidumbre y el riesgo entre los agentes económicos al momento de realizar el intercambio, y un incremento de la tendencia a la formación de mercados incompletos o segmentados, lo cual influye en el proceso de toma de decisión que conduce a soluciones económicas ineficientes.

ecología, Ed. Trotta. , Madrid, 1995.

¹⁴ Ayala Espino, J. *Instituciones y economía, Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, versión preliminar, UNAM, México, 1998.

La información asimétrica se presenta cuando una de las partes involucrada en el intercambio posee información relevante que su contraparte ignora, como consecuencia de este hecho, una de las partes tendrá mayor poder de negociación y utilizará su ventaja para obtener mayores beneficios. Esto genera desigualdad entre los agentes económicos y puede conducir a asignaciones ineficientes debido a las distorsiones de la información.

De igual forma, cuando la información se encuentra fragmentada se puede caer en situaciones de selección adversa en la cual una de las partes tomará decisiones durante el intercambio ignorando la información que la segunda parte posee, o en situaciones de riesgo moral en las cuales una de las partes ejecuta acciones que afectan el intercambio sin que la contraparte pueda hacer algo por evitarlo.

Los problemas de información tienen gran relevancia cuando se analizan problemas de agencia-principal, donde la falla se presenta cuando la parte encargada de ejercer una acción administrativa (agencia), por estar involucrada de manera más directa en el ejercicio de las actividades que le han sido delegadas, puede transmitir a la parte que exige cuentas (el principal) sólo la información que convenga a sus propios intereses. La solución en este caso consistirá en crear una estructura de incentivos compatibles, para que ambas partes se desempeñen eficientemente.

Los problemas de información, tienen consecuencias sumamente relevantes en el comportamiento de los agentes económicos y en la asignación de recursos que se obtienen como consecuencia del intercambio. La forma en que el Estado puede intervenir para solucionar este tipo de fallas es muy variada y va desde el procesamiento, recopilación y difusión de la información, hasta el ordenamiento legal para que los propios agentes revelen la información disponible para que esta se encuentre al alcance de cualquier individuo al momento de realizar el intercambio.

J. Stiglitz¹⁵ menciona que la información puede tratarse incluso como un bien público, ya que presenta las características de consumo no rival y de no exclusión del

¹⁵ Stiglitz J.E., 1992, *op. cit.*, p. 112.

consumo, y que por lo tanto, debe ser suministrada por el Estado de manera gratuita o de manera más precisa, que se cobre sólo el costo real de la transmitirla.

6. Fallas Macroeconómicas

Este tipo de fallas constituyen la evidencia más notoria de que los mercados no están asignando de manera eficiente los recursos. Se presentan como consecuencia de la suma o combinación de los anteriores fallos del mercado, solo que en este caso, sus repercusiones invaden la esfera macroeconómica para manifestarse. Las recesiones y depresiones económicas acarrear problemas de inflación, altas tasas de desempleo, caída del producto etc. La experiencia histórica de las principales crisis que se han presentado en las economías capitalistas, demuestra que ante estos fenómenos el mercado es incapaz de resolver los desequilibrios, y sólo la intervención oportuna del Estado, puede ofrecer mejoras en el funcionamiento y estabilización de la economía. Los instrumentos principales con que cuenta el Estado para atacar las crisis lo constituyen la política fiscal y la política monetaria, pero la manera en que se llevará a cabo la intervención estará definida según el grado y las condiciones en que se presentará la falla macroeconómica del mercado.

7. Redistribución y Bienes Preferentes

La redistribución y la imposición de bienes preferentes, representan dos argumentos, mediante los cuales la intervención del Estado se encuentra justificada, aún en situaciones en que el mercado logra asignar los recursos de acuerdo al criterio de Pareto. Cuando hablamos de redistribución, nos referimos a la transferencia de recursos por parte del Estado con el objetivo primordial de redistribuir la renta. Esta situación ocurre, debido a que el hecho de que una economía sea eficiente en el sentido de Pareto, no garantiza que la asignación de recursos que resulte, a pesar de ser óptima, sea socialmente aceptable para todos los miembros de la sociedad. Es por eso que la acción estatal se justifica para aminorar la distribución inequitativa del ingreso y transferir recursos a los individuos menos favorecidos mediante subsidios y programas sociales de transferencia.

En el caso de los bienes preferentes, el Estado actúa debido al temor de que los individuos a pesar de poseer información completa puedan actuar en contra de su propio interés. Tal es el caso de la gente que fuma, aún a sabiendas del daño provocado a su salud. La idea es que el Estado debe ir más allá del suministro de información a los consumidores, sino que se deben aplicar medidas coercitivas para imponer a la sociedad el consumo de bienes preferentes. Hay quienes argumentan que el Estado debe limitarse únicamente a proporcionar la información adecuada y abstenerse de actitudes paternalistas que limiten de manera arbitraria las preferencias de los consumidores, ya que no existe un criterio universalmente aceptado para evaluar el bienestar de cada individuo y es posible que la imposición de un bien preferente este basada en la percepción y las preferencias de quienes gobiernan. Con todo, en mayor o menor medida existe en todos los países un consenso acerca de ciertos bienes preferentes que deben imponerse a la sociedad tales como la educación elemental, la prohibición al consumo de drogas etc.

c) El papel del Estado

Se ha visto que las fallas del mercado competitivo proporcionan poderosos argumentos que justifican la intervención del Estado para restituir las condiciones competitivas bajo las cuales se cumple el criterio de optimalidad Paretiana. Esto quiere decir que la teoría de las fallas de mercado sigue reconociendo al mercado y al sistema de precios como el mecanismo más adecuado para asignar de manera eficiente los recursos en la sociedad. En todo caso, la intervención del Estado tendrá como objetivo la corrección de las situaciones en las que el mercado falla, y una vez restablecidos los supuestos del mercado competitivo, dejar que sea nuevamente el mercado, el encargado de asignar los recursos eficientemente.

La intervención del Estado para corregir una falla deberá llevarse a cabo de acuerdo a tres tipos de funciones económicas: la función de asignación, la función de distribución y la función de estabilización¹⁶. A continuación se presenta un cuadro en el cual se analiza se

¹⁶ Véase: Musgrave, R. y Musgrave, P., 1994, *op. cit.*

sintetiza muy a grandes rasgos como el Estado puede intervenir para resolver las fallas del mercado de acuerdo a sus funciones.

INTERVENCION DEL ESTADO PARA SOLUCIONAR FALLAS DE MERCADO

Fallas de la mano invisible	Intervención del Estado	Ejemplos de Políticas Estatales
INEFICIENCIA (función de Asignación) Monopolios Externalidades Bienes Públicos Información incompleta	Regulación de los mercados Regulación de los mercados Provisión de bienes y servicios Regulación de los mercados	Leyes antimonopolios Leyes anticontaminantes Defensa Nacional Protección al consumidor
INEQUIDAD (función de distribución) Niveles inaceptables de Ingreso	Redistribución del Ingreso	Impuestos progresivos al ingreso Combate a la pobreza
FALLAS MACROECONOMICAS (función de estabilización) Ciclo Económico: desempleo Generalizado y altas tasas de inflación Crecimiento económico lento	Estabilización mediante políticas macroeconómicas Estimular el crecimiento	Política monetaria (tasas de interés, oferta monetaria, etc.) Política fiscal (impuestos y programas de gasto) Inversión en educación Fomento del ahorro nacional Reducción del déficit presupuestal

Fuente: Modificado a partir de Samuelson P., Nordhaus W., "Microeconomics", Mc Graw Hill, 1995.

Es indudable la capacidad del Estado para corregir las fallas de mercado y mejorar y distribuir la asignación de recursos. La cuestión radica en establecer cuánta intervención se requiere y de qué tipo, para alcanzar resultados óptimos. Los detractores del intervencionismo estatal argumentan que el Estado también falla al asignar los recursos por varias razones. En primer lugar, porque la medición de los daños o el bienestar social es muy difícil e imprecisa. Además existe el problema de la inexistencia de un mecanismo que revele con exactitud las preferencias de la sociedad en lo que se refiere a la provisión de bienes públicos, ya que los sistemas de votación pueden conducir a resultados imperfectos o incongruentes¹⁷. Otro de los problemas radica en que el Estado se enfrenta también a problemas de información imperfecta y no está sujeto a la disciplina del mercado, lo cual puede dar lugar a ineficiencias derivadas de la corrupción, el derroche etc. Por último es necesario considerar el papel de los políticos y de la burocracia que administra el aparato estatal, ya que es de esperar que las decisiones y los cursos de acción que se tomen, estarán altamente influenciados por sus propios intereses, que pueden diferir de los intereses de la sociedad.

La teoría de las fallas de mercado sostiene que aunque el Estado también está sujeto a fallas, la asignación de recursos que se obtiene es más eficiente que la resultante de dejar la economía en manos del mercado.

Es claro que la idea de conseguir el óptimo Paretiano, representa sólo un objetivo ideal que debe tenerse siempre en mente al momento de definir el curso de acción de una proyecto o de una intervención pública, por lo general las situaciones reales, llevan siempre a una solución que se denomina segundo mejor óptimo (second best), donde a pesar ser una asignación que no cumple con los criterios de Pareto, constituye una mejor asignación que la que el mercado puede proporcionar.

¹⁷ Kenneth Arrow, estableció el "teorema de la imposibilidad" según el cual las soluciones que resultan de cualquier sistema electoral son imperfectas, lo cual conduce a la imposibilidad de definir un orden entre alternativas, en consecuencia es imposible construir una función social de bienestar.

d) Fallas de Mercado y Medio Ambiente

La degradación del entorno ambiental se encuentra estrechamente relacionado con las fallas de mercado que ocurren en la economía. La existencia de mercados que funcionan mal proporciona una estructura de incentivos que induce a los individuos a maximizar sus ganancias no a través de la innovación y la eficiencia productiva, sino a través de una apropiación inadecuada de los recursos naturales que conduce al deterioro y al agotamiento del entorno ambiental. A pesar de que la incertidumbre y las fallas de mercado se presentan en casi todos los sectores de la economía, no cabe duda que es en el sector ambiental, donde se hacen más evidentes las deficiencias del mercado y donde las fallas se presentan de manera persistente y numerosa.

Theodore Panayotou¹⁸, afirma que las fallas de mercado más importantes que afectan el uso y la administración de los recursos son las siguientes:

- Derechos de propiedad mal definidos o inexistentes.
- Recursos sin precio y mercados inexistentes, precarios, o de libre acceso.
- Externalidades medioambientales.
- Costos de transacción elevados (información, negociación, vigilancia, cumplimiento, etc.).
- Bienes públicos.
- Imperfecciones del mercado (monopolios, oligopolios, mercados segmentados, etc.).
- Horizontes de planificación muy cortos y altas tasas de descuento.
- Incertidumbre.
- Irreversibilidad (decisiones erróneas tomadas bajo incertidumbre que dan lugar a resultados irreversibles).

Todas estas fallas interactúan unas con otras, estableciendo un marco propicio para que el fenómeno de la degradación ambiental se convierta en un fenómeno persistente en las economías de mercado. Cabe aclarar, que en lo referente a la explotación irracional de

los recursos naturales, intervienen múltiples factores que agravan y profundizan las fallas de mercado que ocasionan el deterioro del medio ambiente. Estos factores pueden ser socioeconómicos: como la pobreza, la explosión demográfica etc., y socioculturales: como los usos y costumbres arraigados en ciertas regiones. Esto dificulta enormemente la tarea de corregir las fallas del mercado y hace necesario que el problema de la sobreexplotación de los recursos, se combata mediante la aplicación de políticas complementarias que además de partir de un enfoque económico-ambiental, incorporen una tarea de educación, ética ambiental, y concientización social.

1.2 LA TEORIA NEOINSTITUCIONALISTA

a) Las Instituciones

Las fallas de mercado vistas en el apartado anterior pueden encontrar una explicación a la luz de las principales nociones y conceptos de la teoría neoinstitucionalista. Douglas North nos dice que “las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente las limitaciones ideadas para dar forma a la interacción humana.”¹⁹. Así, cuando en el intercambio se presenta alguna falla de mercado, esta puede ser explicada por la deficiencia o ausencia de las instituciones adecuadas.

Durante muchos años, el análisis neoclásico hizo caso omiso del papel de las instituciones en el mercado debido a que se les consideraba variables exógenas al intercambio cuyas consecuencias, si es que las había, se esfumaban debido a los cambios en los precios relativos y la competencia económica. Las instituciones en el modelo neoclásico carecen entonces de importancia, ya que el intercambio económico será guiado por la conducta egoísta y maximizadora de los individuos, así como por la competencia del

¹⁸ Panayotou, T. *Ecología, Medio Ambiente y Desarrollo*, Ed. Gernika, México, 1994.

¹⁹ Véase: North, D., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1995, p.13.

mercado. En el modelo neoclásico, el intercambio se da en el vacío, y la coordinación entre los agentes económicos se logra sin la necesidad de contratos, organizaciones o arreglos institucionales que favorezcan la maximización del bienestar, ya que el mercado por sí mismo será capaz autoregular el sistema económico para lograr una asignación óptima y eficiente de recursos.

El análisis neoinstitucionalista considera que los supuestos del modelo neoclásico son sumamente restrictivos ya que dejan de lado algunos factores que dificultan o encarecen el intercambio y que influyen de manera determinante en las decisiones de los agentes económicos. El neoinstitucionalismo económico critica la rigidez de los supuestos del paradigma neoclásico y a su vez introduce nuevos supuestos para ampliar el marco analítico de manera que se incorpore el papel relevante que juegan las instituciones en el intercambio económico y social. Algunas de los nuevos supuestos que se incorporan son²⁰:

- a) La introducción de los problemas de información, los costos de transacción, y los derechos de propiedad.
- b) Se hacen explícitas las restricciones de las reglas y contratos que ordenan el intercambio sin idealizar las estructuras de propiedad existentes.
- c) Se reconoce la existencia de características cualitativas de los bienes que se intercambian y se analizan sus implicaciones para la producción y la organización económica.

El relajamiento de los supuestos de la economía neoclásica proporciona una visión más apegada a una realidad en la cual la información es incompleta y costosa, los derechos de propiedad no están secularmente definidos, las funciones de producción no son fluidas y continuas, y donde las preferencias, elecciones y gustos de los individuos cambian a lo largo del tiempo como resultado del entorno institucional, las restricciones económicas y la experiencia.

²⁰ Una explicación más detallada se encuentra en: Ayala Espino, J., 1996, op.cit., p. 316

Bajo la óptica neoinstitucionalista, las elecciones económicas de los individuos no responden solamente a los cambios relativos en los precios, sino a los incentivos o desincentivos provenientes del entorno institucional en el que se desenvuelven. El mecanismo de los precios es insuficiente para realizar de manera eficiente el intercambio y la coordinación económica, ya que estos se convierten en procesos muy costosos que requieren de mecanismos de coordinación institucional. En este contexto, las instituciones surgen como limitaciones ideadas por el hombre para dar forma a la interacción humana proporcionando una estructura en la cual se establece lo que está prohibido y las condiciones bajo las cuales a algunos individuos se les permite hacerse cargo de ciertas actividades. Las instituciones tienen como función básica reducir la incertidumbre mediante la implantación de una estructura estable para la interacción humana²¹. Esta estabilidad no implica que las instituciones sean necesariamente eficientes, debido a lo cual, los individuos que las crean pueden alterarlas a lo largo del tiempo, por lo que se puede decir que las instituciones se encuentran en cambio continuo.

Costos de Transacción e Instituciones

Los costos de transacción, son los costos asociados al intercambio que Kenneth Arrow definió como “los costos de administración del sistema económico”. Estos costos surgen a partir de la necesidad de establecer y garantizar el derecho al uso y al intercambio de los activos en sus distintas modalidades; de procesar, buscar y adquirir información relevante para el intercambio; y de la necesidad de proteger y hacer valer los derechos de propiedad frente a terceros. Los costos de transacción están directamente relacionados con la reducción del riesgo y la incertidumbre, y son en palabras de Williamson “el equivalente económico de la fricción en los sistemas físicos”²². Los costos de transacción se distinguen de los costos de producción, debido a que no emergen directamente del proceso productivo.

²¹ Véase North, D., 1995, op. cit., p.14.

²² Williamson distingue entre los costos de transacción ex ante y los costos de transacción ex post. Los primeros se refieren a los costos de redacción, negociación y salvaguarda del acuerdo. Los segundos son los costos de la mala adaptación, el regateo, establecimiento y administración, y los costos de aseguramiento de los compromisos. Estos costos son muy difíciles de cuantificar y deben considerarse de forma simultánea ya

Existen tres fuentes principales que dan origen a los costos de transacción. La primera de ellas es la que se relaciona con la transferencia de los derechos de propiedad de los activos en sus distintas modalidades, ya que en la medida en que el intercambio se hace más complejo, el aumento potencial de los costos de transacción, hará necesario el establecimiento de nuevos tipos de arreglos sociales e instituciones que garanticen la eficiencia y el cumplimiento de los acuerdos estipulados en el intercambio. La segunda fuente tiene que ver con los problemas de información que han sido tratados en el apartado de fallas de mercado ampliamente. El surgimiento de conductas oportunistas por parte de los agentes que poseen información relevante para el intercambio ocasiona que los costos de vigilancia y fiscalización del contrato se eleven considerablemente. La tercera fuente esta ampliamente relacionada con el cambio en los términos del intercambio que se especifican en las instituciones (contratos, derechos de propiedad, sistema legal etc.), ya que estos cambios implican la conformación de nuevos costos de renegociación, asimilación del nuevo ordenamiento legal, recontractación, y resolución de controversias entre los agentes económicos. De esta manera, las fallas de mercado que ocasionan un incremento en los costos asociados al intercambio, se convierten en un fuerte incentivo para el cambio y la innovación institucional.

La existencia de los costos de transacción constituye un poderoso argumento para la conformación de organizaciones y el diseño de instituciones eficientes que permitan reducir al mínimo estos costos²³. La eficiencia y eficacia de las instituciones determinarán el nivel de los costos de transacción. Si las instituciones son ambiguas, precarias e ineficientes, es posible que aumenten la incertidumbre y la desconfianza de los agentes para involucrarse en el intercambio, con lo cual se incrementarán los costos de transacción. La existencia de costos de transacción, también puede explicar la persistencia a lo largo del tiempo de instituciones u organizaciones ineficientes. Cuando los costos de transacción imputables al cambio a una estructura institucional más eficiente son mayores a los costos de transacción provenientes del entorno institucional que se desea cambiar, este se mantendrá aunque sea

que existe gran interdependencia entre ellos. Véase Williamson, O., *Las Instituciones Económicas del Capitalismo*, FCE, México, 1989, p.33

²³ Bajo el enfoque de los costos de transacción, Coase menciona que incluso los mercados pueden considerarse como instituciones que existen para facilitar el intercambio y reducir los costos que implica la realización de transacciones.

ineficiente. La importancia de los costos de transacción es tal, que si en un caso extremo estos costos llegan a ser muy elevados, se puede dar el caso de que se pueda inhibir por completo el intercambio

Los contratos, los derechos de propiedad y el sistema legal, son instituciones relevantes que maximizan los beneficios colectivos y sociales que se derivan de la cooperación entre los agentes económicos. La eficacia de estas instituciones depende de su grado de especificación y definición, así como del funcionamiento de los mecanismos institucionales de resolución de controversias y de la capacidad existente para exigir su cumplimiento. El marco institucional y los costos de transacción derivados de su cumplimiento, son una variable muy importante capaz de explicar el desempeño económico positivo o negativo de los agentes económicos involucrados en el intercambio.

b) Tipos de Instituciones

De acuerdo a su formalización en la ley, las instituciones pueden ser de dos tipos: formales e informales.

Instituciones Informales

Las instituciones informales son las limitaciones que no están consignadas en algún código o ley escrita, que surgen a partir de información transmitida socialmente y que están plasmadas en los usos y costumbres que son parte de la herencia que llamamos cultura. Estas limitaciones surgen de manera espontánea en todas las sociedades, para proporcionar una estructura estable a sus relaciones con los demás y reducir los costos económicos y sociales derivados de la interacción humana. Las instituciones informales son fruto de la evolución en los códigos de conducta, las ideas, las costumbres y las tradiciones de las sociedades; estas instituciones se caracterizan por que son autocumplidas por los individuos, su observación es voluntaria y las sanciones derivadas de su incumplimiento son de tipo social y moral, y están referidas al campo del dominio privado ya que no se

requiere de un poder público que obligue a su cumplimiento. Según Douglass North²⁴, las instituciones informales que surgen a partir de interacciones humanas que se repiten constantemente consisten en

- a) Extensiones, interpretaciones y modificaciones de las normas formales
- b) Normas de conducta sancionadas socialmente
- c) Normas de conducta aceptadas internamente

La persistencia de las instituciones informales se deriva del hecho de que las limitaciones informales no cambian de inmediato como reacción a los cambios de las reglas formales. La tenacidad y penetración de las instituciones informales las constituyen como una fuente importante de continuidad en el cambio social a largo plazo.

Instituciones Formales

Las instituciones o limitaciones formales, son las reglas escritas que se encuentran consignadas en las leyes o reglamentos y que surgen a partir de la complejidad del intercambio en las distintas sociedades. Las instituciones formales son creadas por los individuos con el objetivo de resolver problemas específicos relacionados con los costos de información, de monitoreo y del cumplimiento obligatorio. Estas instituciones se refieren al ámbito público, ya que se requiere de un poder coercitivo para hacerlas cumplir. Las normas formales pueden complementar y alentar la eficiencia de las limitaciones informales, o bien, pueden modificarlas o sustituirlas. Sin embargo hay que tener en cuenta que no siempre es posible poner a las limitaciones informales bajo nuevas reglas formales, sin que se presenten conflictos y ambigüedades entre ambos tipos de instituciones. Esta tensión entre las reglas formales alteradas y las limitaciones informales persistentes debe tenerse en cuenta como un factor de cambio en las diferentes economías y sociedades.

Entre las principales instituciones formales distinguimos como las más importantes a los derechos de propiedad y los contratos

²⁴ Véase North, D., 1995, op. cit., p. 58

Los Derechos de Propiedad

Los derechos de propiedad son probablemente las instituciones más relevantes para la asignación eficiente de recursos. La definición y especificación de estos derechos es crucial para el desempeño económico de una economía dada, ya que estos derechos representan un importante mecanismo de coordinación económica que permite a los agentes negociar, acordar y distribuir los costos sociales para resolver las fallas de mercado. El sistema de derechos de propiedad provee a los agentes económicos de incentivos para ahorrar, invertir, innovar y hacer un uso eficiente de los recursos. Si los derechos de propiedad son ambiguos o no se encuentran bien definidos, los agentes no tendrán estímulos para desarrollar nuevas formas de organización y cooperación que les permitan resolver problemas de información, externalidades, monopolios, y economías de escala.

Los derechos de propiedad cuentan con dos principales atributos que son: la garantía de exclusividad de los derechos y la posibilidad de transferencia voluntaria de estos derechos a terceros. Los derechos de propiedad se encuentran restringidos por la ley y por los usos y costumbres²⁵. Las restricciones pueden variar en grado y forma y se puede afirmar que las limitaciones que enfrentan los derechos de propiedad de un activo influyen directamente en la determinación de su valor²⁶. Los derechos de propiedad son especificados e impuestos coercitivamente por el Estado. Si los derechos de propiedad se encuentran bien especificados y son intercambiables, los agentes económicos tendrán incentivos para invertir y adoptar estrategias cooperativas que les permitan maximizar los beneficios y disminuir el riesgo y la incertidumbre.

Existen diferentes modalidades de propiedad. La *no propiedad* denota una ausencia total de derechos que puede explicarse por la abundancia de los bienes sobre los que se

²⁵ Los reglamentos sobre uso del suelo y las disposiciones legales sobre la tenencia de la tierra, son dos ejemplos de restricciones a los derechos de propiedad que influyen de manera determinante en las expectativas de los agentes económicos.

²⁶ Coase explica en "*The problem of the social cost*" que lo que se intercambia en el mercado no son entidades físicas, sino los derechos para realizar ciertas acciones; y que estos derechos se encuentran establecidos por el sistema legal vigente.

quieren fijar derechos, o porque es demasiado costoso hacer valer los derechos de propiedad sobre esos bienes. Este es el caso de muchos recursos naturales de libre acceso en donde se presentan problemas de explotación irracional, depredación de los recursos y altos costos sociales. La ausencia de derechos de propiedad se deriva de la inviabilidad de monitorear y proteger los derechos de exclusividad para un individuo o grupo. La *propiedad comunal* se refiere a derechos de propiedad que se pueden ejercer por todos los miembros de la comunidad. Se ha mencionado con frecuencia que este tipo de propiedad fomenta conductas oportunistas que llevan a los individuos a comportarse de manera depredatoria hasta agotar los bienes. Lo anterior debido a que los costos de ejercer el derecho sobre los bienes comunes no recaen sobre el individuo, sino sobre la comunidad, por lo que la propiedad común se utiliza para beneficio individual en detrimento de los demás miembros de la comunidad y de las generaciones futuras. Este fenómeno conocido como “la tragedia de los comunes” se refiere a la sobreexplotación y agotamiento de los recursos naturales cuya propiedad es común. Sin embargo, existen casos en los que este tipo de propiedad es acompañada de códigos de conducta, tradiciones y reglamentaciones informales que son asumidas de manera unánime por todos los miembros de la comunidad y que dan lugar a formas de explotación racionales y a beneficios sociales similares o incluso mejores a los de la propiedad privada. La *propiedad privada* surge en las sociedades capitalistas a partir del reconocimiento del derecho de exclusión sobre el bien en cuestión. El propietario de estos derechos tratará de elegir la combinación más eficiente de costos y beneficios futuros, seleccionando aquella que sea más acorde con el criterio de maximización. La propiedad *estatal o social* surge cuando el Estado se reserva el uso de los derechos de propiedad de un bien determinado. Estos bienes que son de interés público, generalmente se enfrentan a problemas de ineficiencia que se derivan del hecho de que se encuentran exentos de la sanción del mercado y de los efectos de la competencia, ya que no encaran las mismas restricciones de presupuesto, eficiencia y riesgo que enfrentan los bienes de propiedad privada.

Los derechos de propiedad que no están bien definidos se encuentran sujetos a una gran incertidumbre debido a que otros pueden hacer uso de los recursos simultáneamente. Por lo cual, cada usuario intentará protegerse contra los demás, adquiriendo la propiedad de

la forma más rápida posible; en consecuencia los recursos tienden a agotarse. Otra causa importante de agotamiento de los recursos naturales proviene del hecho de que los derechos de propiedad pueden estar bien definidos pero pueden ser inestables a lo largo del tiempo, lo cual conduce a una situación de inseguridad que provoca un uso excesivo y despilfarrador por parte de los propietarios.

Los costos asociados a la protección y defensa de los derechos de propiedad son muy elevados y difíciles de cuantificar. Sin embargo estos costos son necesarios para garantizar la estructura de propiedad y reducir la incertidumbre de los individuos que poseen o intercambian estos derechos. La definición y protección de los derechos son de gran importancia, ya que distintas estructuras de derechos de propiedad darán lugar a diferentes tasas de desempeño económico. De igual manera, los derechos de propiedad son una variable muy importante a considerar para explicar y encarar los problemas de eficiencia y equidad en una economía²⁷.

Los Contratos

Bajo la perspectiva neoinstitucionalista, el contrato es una institución relevante que contribuye a la disminución de los costos de transacción y al diseño de una estructura de incentivos que fomente la cooperación de los agentes económicos involucrados en el intercambio. El contrato genera incentivos para que los individuos se involucren en todo tipo de transacciones, ya que disminuye el riesgo y la incertidumbre inhibiendo las conductas oportunistas en un mercado donde la información es incompleta y esta distribuida asimétricamente. Los contratos surgen porque los agentes se encuentran interesados en fijar derechos que minimicen los costos de transacción del intercambio

²⁷ Dice Douglass North: "Si se pudiera suponer un Estado neutral, entonces en un mundo de escasez y competencia, emergerían normas de derechos de propiedad eficientes, en el sentido de que serían la solución de coste mínimo, dadas las restricciones de tecnología, los costos de información e incertidumbre. De hecho, los derechos de propiedad que emergen, son el resultado de una continua tensión entre los deseos de los gobernantes del Estado y los esfuerzos por reducir los costes de transacción de las partes en el intercambio. Esta simple dicotomía es en realidad mucho más compleja de lo que parece, ya que las partes involucradas en el intercambio asignarán recursos para influir en los que toman decisiones políticas para modificar las reglas." Véase: North, D., *Estructura y cambio en la historia económica*, Alianza Universidad, Madrid, 1984, p.32

económico. El contrato es más que un papel escrito o un acuerdo verbal, es la representación de una transferencia de derechos entre dos partes.

El Estado juega un papel primordial en el intercambio disminuyendo los costos de contratación de los individuos mediante la provisión de un sistema legal eficiente, derechos de propiedad estables y otras regulaciones establecidas en el marco constitucional que conviertan los compromisos estipulados en los arreglos contractuales como verosímiles. La eficiencia de los contratos depende de su diseño y del marco institucional existente. Si los contratos son eficientes disminuyen los costos de transacción, mejoran las condiciones del intercambio y se contribuye a elevar el desempeño económico.

c) Las Organizaciones

La Acción Colectiva

Cuando los agentes perciben que pueden obtener mayores beneficios al sujetarse de manera voluntaria a las restricciones derivadas de la cooperación mutua, emprenden acciones colectivas para organizarse y maximizar sus utilidades individuales sin que esto choque con la maximización del bienestar social. Los individuos que se involucran en una acción colectiva están dispuestos a afrontar los costos de dicha acción ya que esperan recibir beneficios superiores a los costos de la organización. Sin embargo los resultados de emprender una acción colectiva son inciertos debido a la falta de información, la incertidumbre, y la imposibilidad de calcular todos los costos y beneficios que corresponden a cada acción. Debido a estos factores, los individuos pueden incurrir en conductas oportunistas de maximización en el corto plazo que desincentivan la participación en acciones de este tipo. Si los beneficios de una acción colectiva se pueden alcanzar individualmente y no existe ningún ente externo que los obligue a cooperar, las acciones colectivas que se emprendan estarán destinadas a fracasar y la sociedad se encontrará en un nivel de bienestar inferior, por lo cual se requiere de una tercera parte que proporcione una estructura de incentivos adecuada que fomente y los obligue

coercitivamente a cooperar²⁸. El Estado debe ser el factor externo que se imponga por encima de los grupos sociales, proporcionando certidumbre y disminuyendo los riesgos de afrontar una acción colectiva mediante el establecimiento de incentivos adecuados y el uso de su capacidad para forzar el cumplimiento de los acuerdos. De este modo, la acción colectiva formó parte de la explicación de la existencia y funcionamiento de los gobiernos en la sociedad.

Las Organización

Los individuos encaran restricciones institucionales, presupuestarias, tecnológicas que limitan la maximización de sus funciones de utilidad. Es por eso que existen fuertes incentivos para que constituyan organizaciones a través de acciones colectivas con la finalidad de maximizar las ventajas que se pueden obtener a través de la coordinación, la cooperación y el intercambio multilateral. Es así como las organizaciones surgen como una respuesta para afrontar este tipo de restricciones convirtiéndose en las estructuras económicas, políticas, administrativas y sociales en las que los agentes llevan a cabo el intercambio.

La coordinación de las capacidades y de los recursos de los individuos hace posible diseñar estrategias cooperativas que se ven plasmadas en la organización, y que permiten reducir los costos de transacción, repartir los costos de la gestión administrativa y alcanzar economías de escala en la producción maximizando así las ganancias derivadas del intercambio. En las organizaciones coexisten individuos con diferentes intereses y con objetivos altruistas y egoístas, lo que puede dar lugar a conflictos entre ellos, la eficiencia de las organizaciones dependerá de la capacidad de la estructura de incentivos para guiar y moldear la interacción de los agentes reduciendo las conductas oportunistas y fomentando un ambiente cooperativo entre ellos. Si la estructura de incentivos es insuficiente o adolece de fallas en su diseño, el desempeño de las organizaciones puede verse afectado

²⁸ M. Olson afirma que la idea de que los individuos se conformen en grupos para alcanzar intereses comunes, va en contra del supuesto de racionalidad individual que se postula en el modelo de elección racional, por lo que se hace necesaria la presencia de un tercero que obligue coercitivamente a los individuos a cooperar. Véase: Olson M., *La lógica de la acción colectiva*, Limusa-Noriega, México, 1992.

severamente debido a la generación de deseconomías de escala, burocratización, centralización de las decisiones e ineficiencia.

Toda organización cuenta con una estructura de gobernación interna que norma las relaciones de los individuos dentro de la organización y las interacciones con otras organizaciones. Esta estructura se compone de reglas formales e informales que establecen las normas, sanciones, premios y castigos que juegan un papel determinante en la definición de la conducta de los individuos.

Uno de los problemas más graves que enfrentan las organizaciones es el derivado de las relaciones agencia-principal que surgen dentro de la estructura jerárquica de la organización²⁹. Este conflicto se presenta como resultado de problemas de información asimétrica y de costos de medición dentro de la estructura organizacional, en donde el agente por estar involucrado directamente en el proceso productivo, cuenta con una ventaja informativa sobre el principal que se encuentra desligado de este proceso y que debe confiar en la información que el agente decide transmitirle. Esto abre la posibilidad de que el agente incurra en conductas oportunistas que maximizan su propio interés en perjuicio del interés de la organización. La estructura de incentivos deberá ser lo suficientemente efectiva para atenuar o reducir las conductas oportunistas mediante mecanismos de integración, contratos o el fomento de códigos de conducta éticos que sean autocumplidos.

Existe una interacción entre instituciones y organizaciones que se convierte en un factor determinante del cambio institucional y por tanto del desempeño económico. Si el marco institucional determina el nacimiento y evolución de las organizaciones, estas a su vez influyen en la forma en que este marco institucional evoluciona. Las instituciones y el marco institucional existente juegan un papel importante en lo que se refiere a la creación de las organizaciones, ya que pueden restringir sus alcances, sus modalidades, su eficiencia

²⁹ La teoría de la agencia-principal que se comienza a desarrollar a finales de los sesenta, analiza la relación que se establece entre una parte llamada principal, que detenta los derechos de propiedad de un activo o la función administrativa más relevante, y otra parte denominada agencia, a la cual se le encomienda la administración de los activos o el ejercicio de la actividad administrativa delegada.

y sus ámbitos de operación. Por otra parte, la conducta maximizadora de los organismos da forma al marco institucional mediante³⁰:

- a) La demanda que resulta de la inversión en conocimiento
- b) La constante interacción entre la actividad económica organizada, el conjunto de conocimientos y el marco institucional
- c) La alteración incremental de las limitaciones informales que surgen a partir del comportamiento maximizador de las organizaciones

De esta forma las organizaciones en el curso de sus empeños por lograr sus objetivos constituyen una de las principales fuentes del cambio institucional

d) Las Instituciones y el Problema Ambiental

Si partimos de la idea de que los mercados son por naturaleza imperfectos, asumimos que es necesario suplir de alguna manera las deficiencias de este mecanismo en cuanto a la asignación eficiente de los recursos. Viendo que el mercado es capaz de arrojar tantas soluciones, reales o simuladas, como marcos institucionales se le impongan, deben identificarse aquellos marcos cuyos resultados se adapten mejor a las características del entorno físico que se pretende gestionar, de esta manera el mercado dejará de considerarse como el remedio a todos los males, para empezar a utilizarse como un mero instrumento. La idea, es ver que detrás de la supuesta mano invisible del mercado, se encuentra la mano bien visible de las instituciones que modifican y determinan sus resultados³¹. En este contexto, el neoinstitucionalismo contempla a las instituciones como una forma de regular o de limitar a los mercados.

“Una sociedad que pretenda desarrollarse de manera sostenible requiere de la participación activa de todos los actores que la conforman: la sociedad civil, las

³⁰ Ver North, D., 1995, op. cit., p.105

³¹ Naredo J. Manuel “Repensar la economía desde el medio ambiente” p.40 en: *De la Economía a la Ecología*, Ed. Trotta, Madrid, 1995.

organizaciones empresariales, las instituciones educativas y los gobiernos”³². La forma en que estos actores se interrelacionan dependerá del marco institucional en el cual se desenvuelvan. De esta manera las instituciones, ya sean formales o informales determinaran en gran medida las modalidades en que se realice la apropiación y gestión de los recursos naturales, y por tanto, el nivel de bienestar ambiental con que cuenta una sociedad.

Cuando hablamos de conservación y uso racional de los recursos, debemos identificar a las instituciones que se encuentran ligadas a estos conceptos. Por un lado nos encontramos con el conjunto de instituciones formales, que en términos generales se encuentran consignadas en la legislación y de las cuales se desprenden las leyes o reglamentos particulares que regulan los derechos de propiedad, la eficiencia de los contratos, la asignación de responsabilidades por daño ambiental (externalidades), el establecimiento de los criterios medioambientales a los que debe ajustarse el comportamiento de los agentes, etc. ... Un marco institucional que favorezca una gestión eficiente y racional de los recursos naturales deberá proveer a los agentes de incentivos para que estos adopten pautas de comportamiento que sean acordes a los objetivos del desarrollo sustentable, tales como implementación de tecnologías *verdes* en las diferentes etapas del proceso de producción, el establecimiento de un estándar de seguridad mínimo para la conservación³³, la incorporación de formas de producción que además de ecológicas resulten viables en términos de eficiencia productiva, y el fomento y promoción de acciones colectivas que den lugar a la conformación de organizaciones que resuelvan problemas de costos de transacción, reducción de incertidumbre, información, y economías de escala.

Por otro lado se encuentran las instituciones informales, que cobran especial relevancia debido a su persistencia dentro de las estructuras sociales. Estas instituciones consignadas en las tradiciones, los usos y las costumbres, determinan los códigos de

³² Pinal C., Silvia, “Sustento político social para el desarrollo sostenible: equidad, eficiencia y responsabilidad de las instituciones públicas” pág. 572 en Enkerlin E. et. al., *Ciencia Ambiental y Desarrollo Sostenible*, ITP, México, 1997.

³³ S. V. Ciriacy-Wantrup define el estándar mínimo de seguridad como “aquel que se logra evitando la zona crítica, es decir, las condiciones físicas originadas por la acción humana, que harían antieconómico detener e invertir en el agotamiento (...) un estándar mínimo de seguridad es, esencialmente, un aumento de la flexibilidad en el desarrollo continuo de una sociedad.” Véase: Ciriacy-Wantrup, “Un estándar mínimo de

conducta, las formas de organización, y las sanciones sociales derivadas de la infracción a las reglas internas. En ocasiones las instituciones informales proporcionan soluciones ambientales más eficientes que las derivadas de la gestión del mercado en la cuestión ambiental. Tal es el caso de las formas de organización y apropiación social de los recursos de ciertas comunidades poseedoras de un saber colectivo adquirido ancestralmente, que se traduce en prácticas colectivas de coexistencia con la naturaleza y el entorno ambiental.

II. EL DESARROLLO SUSTENTABLE

2.1 TEORIA ECONOMICA Y SUSTENTABILIDAD

Una referencia obligada cuando se habla de la aparición del tema medioambiental en la economía la podemos encontrar en los postulados fisiocráticos donde se le atribuye a la tierra la capacidad exclusiva para generar excedentes y permitir la acumulación¹. Los economistas clásicos reconocen a la naturaleza como un elemento imprescindible en el proceso de producción, aunque debido a que sus beneficios se consideran como gratuitos, concluyen que la fuente de valor no reside en la naturaleza, sino en el trabajo². Para los clásicos la acumulación de capital se encuentra restringida por los límites impuestos por la naturaleza; esto debido a que el factor tierra se considera como dado, ya que a diferencia del trabajo o del capital, no puede reproducirse. De esta forma, la escasez de la tierra se convierte en el principal impedimento de la economía. Malthus desarrolla la idea de que el medio ambiente impone una barrera natural al crecimiento, lo que explica la aparición del fenómeno de la pobreza; Mill incluso llega a hablar de la escasez inherente a un stock de recursos no renovables, pero a pesar de estos planteamientos, el flujo de energía asociado a la actividad económica no es parte de su objeto de estudio. Karl Marx a pesar de que identifica el carácter depredador del modelo capitalista no llega a desarrollar un estudio sistemático acerca de los problemas ambientales. Algunos otros economistas como Jevons, abordan la cuestión de la escasez mediante un enfoque cuantitativo de la contabilidad energética (a mayor escasez del stock energético, mayor es el aumento de su precio) cofinándola al ámbito microeconómico del análisis marginalista.

Los avances en la productividad agrícola, la expansión del sector financiero y de servicios donde aparentemente se crea valor sin la intervención de la naturaleza y la percepción de que la tierra podía ser sustituida por el capital o en última instancia ser una

¹ Yúñez-Naude, A. *Medio Ambiente Problemas y Soluciones*, COLMEX, México, 1994

² Dice David Ricardo: "...no puede citarse ningún proceso de fabricación en el cual la naturaleza no brinde su ayuda al hombre, y la brinde además de forma generosa y gratuita". Ricardo, D. *Principios de economía política y tributación*, FCE, México, 1957, p.58

variante del mismo, contribuyeron al destierro del planteamiento ambiental en la economía durante gran parte del S.XIX y principios del S.XX.

La economía del bienestar, que aparece durante la segunda década del siglo XX, presta mayor atención al estudio de los costos sociales, las externalidades y la dinámica económica. Una de las preocupaciones centrales de la economía del bienestar era encontrar una medida adecuada del ingreso nacional que incluyera los bienes o males sociales no incluidos en las transacciones monetarias corrientes. Cecil Pigou propone igualar el producto privado al producto social mediante el establecimiento de un cobro (impuestos pigouvianos) que compense la magnitud de los daños causados. En este intento por encontrar una medida exacta del ingreso nacional Pigou se aproxima a la noción de sustentabilidad cuando afirma: "...en la medida que cualquier cultivo desgasta las facultades productivas del suelo, el valor del ingreso [calculado de acuerdo con el criterio explicado anteriormente] será menor al valor del producto neto agregado, en una magnitud igual al costo de reponer aquellos ingredientes químicos que se han sustraído"³.

A principios de la década de los treinta, Hotelling se centra en el estudio de los recursos no renovables introduciendo el elemento intertemporal del cual se deriva la llamada regla de Hotelling, que sostiene que para que sea óptima la trayectoria temporal de extracción de un recurso no renovable, el precio neto del recurso remanente (no extraído) tiene que aumentar con la tasa de interés: el mercado libre y perfecto ajusta automáticamente los precios de esta manera. Con todo, Hotelling no postula que el *laissez faire* garantice la asignación más eficiente de los recursos⁴.

La teoría económica Neoclásica y Keynesiana desechan la idea de los límites al crecimiento económico, los modelos de crecimiento de Harrod-Domar y de Solow consideran a la tierra como un bien de capital que al igual que los otros factores de la producción, es sustituto, por lo que no importa ya la sobrexplotación o agotamiento de los recursos naturales, el progreso técnico se encargará de encontrar recursos que reemplacen a

³ Pigou, C., *The Economics of Welfare*, Londres, Mc Millan, 1960, p.33. Tomado de Yúñez-Naude, 1994, *op. cit.*, p. 26

⁴ Ricker M., Perrotini I., en *Revista Economía Informa*, num.277, ene-mar 1999

los que se vayan agotando⁵. Bajo estos modelos la expansión económica no se encuentra limitada por restricciones biofísicas y el fenómeno de la escasez se revela únicamente a través del sistema de precios.

En 1960, en su artículo "*The problem of the social cost*", Coase retoma la noción de costos sociales y sienta las bases conceptuales para la discusión de lo que más adelante se ha venido considerando como Economía Ambiental. A través de la elaboración de su teorema, critica a Pigou afirmando que bajo competencia perfecta, los costos sociales y los privados son iguales. Sin embargo, admite que esta afirmación vale únicamente para los casos en los cuales existen derechos de propiedad perfectamente definidos, costos de transacción son nulos y el contaminador y el afectado son plenamente identificados; situaciones que el mismo Coase reconoce como poco realistas⁶.

A partir de los años setenta, comienza a generarse una preocupación generalizada por el medio ambiente que hizo necesario un replanteamiento de la forma en que este problema había sido abordado por la teoría económica. Es así como surgen algunos economistas que enfatizan el conflicto entre crecimiento y medio ambiente. Tal es el caso de Meadows y algunos otros⁷ que con un enfoque *neomalthusiano* proponen una reducción de la expansión económica y del crecimiento de la población a fin de preservar las reservas de materias primas estratégicas, reducir los efectos de la contaminación y no sobrepasar la capacidad de abastecimiento alimenticio sobre la tierra.

Posteriormente, se reconoce que el problema de los límites al crecimiento no es el único problema que la economía debe enfrentar al referirse a las cuestiones del medio ambiente. Surge entonces la llamada Economía Ambiental que se constituye como la rama

⁵ En su libro *Economía del Crecimiento*, Solow afirma : " Acerca de la producción sólo diremos por ahora que manifiesta rendimientos constantes a escala. Por lo tanto la función de producción es homogénea de grado uno. Esto equivale a suponer que no hay ningún recurso escaso no aumentable (...) el caso de la tierra escasa conduciría a rendimientos decrecientes a escala del capital y la mano de obra y el modelo se volvería más ricardiano".

⁶ Ver "Notes on the problem of the social cost", en Coase. R., 1988, op. cit., p.158

⁷ D. Meadows dirigió un equipo de investigación del Instituto Tecnológico de Massachussets al que el Club de Roma solicitó un informe que se denominó: "*Los límites al crecimiento*". Al respecto consultar: Meadows, D., et al, *Los límites al crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*, FCE, México, 1972

de la economía establecida (neoclásica) que busca extender a los recursos naturales y al medio ambiente, los conceptos y los instrumentos con los que la economía standard opera desde su propio ámbito⁸.

La Economía Ecológica aparece como una reacción crítica a la forma de abordar el problema de la gestión de los recursos naturales a partir del enfoque neoclásico. La economía ecológica pretende moldear un nuevo paradigma teórico, abriendo las fronteras interdisciplinarias con diferentes campos científicos, para de esta manera valorizar e incorporar las condiciones ecológicas del desarrollo. Esta visión, busca subsumir la economía dentro de la ecología, considerada esta última como una teoría más comprehensiva, la ciencia por excelencia de las interrelaciones. Algunos autores como Georgescu-Roegen, Boulding, Daly, Naredo, Martínez Alier y otros plantean la necesidad de rectificar la función de producción neoclásica, incluir los flujos de energía en los insumos y analizar la relevancia de las leyes termodinámicas para el proceso económico.

Partiendo de la idea de que la calidad ambiental es un requisito fundamental para el crecimiento, ambas visiones concuerdan en la necesidad de operativizar un concepto que permita hacer compatible las nociones de crecimiento y desarrollo económico. Hacer realidad esta compatibilidad potencial es el objetivo explícito del desarrollo sustentable.

2.2 EL CONCEPTO DE DESARROLLO SUSTENTABLE

En economía suele definirse al desarrollo económico como al incremento de los recursos disponibles más que proporcional al aumento de población⁹. Banco Mundial define así al desarrollo:

⁸ Así, el enfoque de la economía ambiental se limita a cuantificar y establecer una valoración monetaria a los bienes o males ambientales asignándoles un precio y posteriormente encontrar un procedimiento adecuado para imputar el costo monetario a los agentes económicos responsables dentro del seno del sistema económico.

⁹ W Heller, *Diccionario de economía política*, Ed, Labor, España, 1969

“Desarrollo es mejorar el nivel de bienestar de las personas. Elevar los niveles de vida y mejorar la educación, la salud y la igualdad de oportunidades son componentes esenciales del desarrollo económico. El crecimiento económico es un medio esencial para que pueda haber desarrollo, pero en sí mismo es un indicador sumamente imperfecto del progreso”¹⁰.

Después del gran esfuerzo económico que se llevó a cabo a partir de la posguerra para estimular el crecimiento; al inicio de la década de los setenta, los problemas de la pobreza, el subdesarrollo y el medio ambiente exigen un cambio de enfoque en la forma de concebir el fenómeno del desarrollo. En 1972, el Informe del Club de Roma concluyó que el capital natural escaseaba y que la acumulación del capital físico y financiero, podría deteriorar aún más el capital natural existente. A pesar de que algunas predicciones catastrofistas incluidas en el informe no se cumplieron, la publicación del informe contribuyó a dar inicio al debate teórico y político acerca de las estrategias de desarrollo y a la inclusión del tema ambiental en la conciencia colectiva de la humanidad. Aparece por entonces la noción de ecodesarrollo, entendido como el estilo de desarrollo fundado en las condiciones y potencialidades de los ecosistemas y el manejo prudente de los recursos económicos.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo en 1972 aborda aspectos normativos fundamentales para los países en desarrollo. Uno de los principales planteamientos surgidos de esta conferencia, fue la clara advertencia de que si bien el crecimiento económico era necesario, este no garantizaba *per sé* el aumento en los niveles de bienestar de la población en general, y que para lograr esto último era necesario cumplir antes con otras metas sociales.

Una década después, la crisis de la deuda sorprende a los países del tercer mundo y de América Latina arrastrando a sus economías a una severa crisis caracterizada por

procesos inflacionarios y recesivos que orientaron el interés y las políticas gubernamentales hacia la estabilización y el crecimiento económico. La adopción de políticas de corte neoliberal durante la década de los ochenta acentuaron los problemas de desigualdad en los países tercermundistas dejando una amplia estela de pobreza, inequidad en la distribución del ingreso y devastación del entorno ecológico global. En este contexto, a solicitud del secretario general de las Naciones Unidas se constituye la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo para evaluar los avances de los procesos de degradación ambiental y la eficacia de las políticas instrumentadas para enfrentarlos. En 1987, la Comisión presidida por la primer ministro noruega Gro Brundtland publicó el célebre informe titulado "Nuestro Futuro Común", que es también conocido como el Informe Brundtland. En este informe aparece por primera vez la noción de desarrollo sustentable (*sustainable development*), definido como "el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades"¹¹. El informe de la Comisión exhortó a los diferentes países a iniciar una era de desarrollo económico racional sobre la base de un crecimiento económico sostenido, pero subrayó la necesidad de preservar y salvaguardar los recursos naturales, otorgando prioridad a la protección del medio ambiente y a la resolución de los problemas derivados de la pobreza y el subdesarrollo. La incorporación de la cuestión de la pobreza y la distribución del ingreso (justicia intratemporal); y de la equidad intergeneracional (justicia intertemporal) como pilares de la nueva propuesta de desarrollo fue una de las grandes aportaciones del informe Brundtland.

El concepto de desarrollo sustentable que se formula en *Nuestro Futuro Común* parece reconciliar las nociones de desarrollo y crecimiento, elevando a este último al grado de pre requisito para la satisfacción plena de las necesidades en las naciones más pobres:

"La satisfacción de las necesidades esenciales depende en parte de la realización del potencial de crecimiento, y es claro que el desarrollo sustentable requiere claramente del crecimiento económico en lugares

¹⁰ Banco Mundial, *El desarrollo y el medio ambiente: falsa dicotomía*, Lecturas económicas, No77, México, 1997

¹¹ CMMAD, *Nuestro futuro común*, Alianza Editorial, Madrid, 1989, p.67

donde estas necesidades no han sido satisfechas. Se puede estar de acuerdo con el crecimiento económico en otros lugares, siempre que el contenido del crecimiento refleje los principios amplios de la sostenibilidad y de la no explotación de los demás. Pero el crecimiento no es suficiente en sí mismo. Altos niveles de productividad pueden coexistir con pobreza general y poner en peligro el medio ambiente. De ahí que el desarrollo sostenible requiera que las sociedades satisfagan las necesidades humanas aumentando el potencial productivo y asegurando la igualdad de oportunidades para todos.”¹²

Finalmente el Informe termina haciendo un llamado a la cooperación internacional para que a través de los organismos de desarrollo, las instituciones financieras internacionales y las naciones más favorecidas, se destinen recursos a los países del tercer mundo para financiar proyectos que aseguren el crecimiento económico bajo criterios sustentables.

Con base en las preocupaciones y conceptualizaciones planteadas en el Informe Brundtland, en 1992 se convocó a todos los jefes de estado del planeta a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, donde fue elaborado un amplio programa global (conocido como Agenda 21) para normar el proceso de desarrollo con base en los principios de sostenibilidad.

De esta forma, el concepto de desarrollo sustentable ha sido adoptado por organismos multilaterales y de cooperación internacional con la intención de prefigurar una política para el cambio global que sea capaz de disolver las contradicciones entre medio ambiente y desarrollo¹³.

¹² Ibid, p.68

2.3 HACIA UNA DEFINICION PROPIA

A pesar del amplio consenso existente en torno al concepto de desarrollo sustentable; la ambigüedad de este término ha dado lugar a múltiples interpretaciones, algunas de las cuales se alejan por completo de los objetivos esbozados en el informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo¹⁴.

De la definición acuñada en el informe Brundtland, el discurso dominante de la sostenibilidad parece haber retomado únicamente la idea de que es necesario seguir creciendo tanto en los países pobres del Sur como en los países ricos del Norte. Así, la retórica de algunos organismos internacionales anuncia la reconciliación entre las nociones de medio ambiente y crecimiento, promoviendo a toda costa este último, sin atender a las condiciones ecológicas y termodinámicas que imponen límites al modo de apropiación capitalista de la naturaleza¹⁵. Esta interpretación pretende reconvertir los procesos ecológicos y simbólicos en capital natural, para de esta manera, estar en condiciones de asimilarlos al proceso de reproducción y expansión del orden económico dominante, reestructurando las condiciones de la producción mediante una gestión económicamente racional del medio ambiente¹⁶.

¹³ Véase: Leff, E., *Saber Ambiental*, Siglo XXI, México, 1998.

¹⁴ Algunos estudiosos del tema han encontrado hasta 24 definiciones alternativas. Véase Pearce, Barbier y Markandya *Sustainable Development: Economics and Environment in the Third World*, Earthscan Publications Ltd., Londres, 1990

¹⁵ A pesar de las buenas intenciones, el informe Brundtland cae en múltiples contradicciones, sobretodo en lo que se refiere a las restricciones impuestas por la naturaleza al crecimiento económico. Dice el informe: " El concepto supone límites, no límites absolutos, sino limitaciones que imponen a los recursos del medio ambiente el estado actual de la tecnología, de la organización social y la capacidad de la biosfera para absorber los efectos de las actividades humanas, pero tanto la tecnología como la organización social pueden ser ordenadas y mejoradas de manera que abran el camino a una nueva era de crecimiento económico". De esta manera, a pesar de otorgarles el carácter de limitantes, el informe no considera a las restricciones ecológicas como un argumento de peso para frenar el crecimiento.

¹⁶ Véase Leff, 1998, op. cit., p. 21

Ante esta situación, es necesario acuñar una definición más clara y precisa de la sostenibilidad que se fundamente sobre sólidos principios éticos que apunten a la construcción de una racionalidad ambiental¹⁷ que sea capaz de orientar la transición hacia un desarrollo que sea en verdad sustentable. Esta concepción integral del desarrollo deberá centrarse simultáneamente en cuatro principios fundamentales: la sostenibilidad ecológica, la sostenibilidad comunal, la sostenibilidad socioeconómica y la sostenibilidad financiera /institucional. De esta forma, a la vez que se respetan los límites ecológicos que impone la naturaleza al crecimiento económico, se asegura el bienestar económico y social de las comunidades involucradas en el proceso de desarrollo y se promueve una gestión adecuada de los beneficios de la organización derivados de los esfuerzos de desarrollo.

A partir de esta compleja interacción, y tomando en cuenta que el desarrollo sustentable no es un modelo acabado, sino un principio orientador de procesos dinámicos que cambian y se redefinen sobre la marcha, podemos acuñar una definición más detallada e integrada. Esta definición concibe al desarrollo sustentable como un proceso dinámico en el que el manejo de los recursos naturales, los mecanismos de concientización y participación ciudadana, el enfoque del desarrollo científico y tecnológico, la formulación de nuevos esquemas institucionales y organizacionales, la orientación de la economía y la adopción de principios éticos de responsabilidad ambiental, confluyen en la construcción de opciones tendientes a fortalecer las estrategias de desarrollo que permitan satisfacer las necesidades básicas actuales, sin destruir la base ecológica

¹⁷ Leff menciona que esta racionalidad ambiental deberá construirse mediante la articulación de lo que denomina las cuatro esferas de la racionalidad:

- a) Racionalidad sustantiva: conformada por un conjunto de valores que dan nuevos fundamentos y reorientan el proceso de desarrollo
- b) Racionalidad teórica: conformada por los procesos materiales que dan soporte a los valores cualitativos que orientan la construcción de la realidad y los nuevos estilos de desarrollo
- c) Racionalidad instrumental: la que produce los vínculos técnicos, funcionales y operacionales entre los objetivos sociales y las bases materiales del desarrollo sustentable
- d) Racionalidad cultural: conformada por un sistema singular y diverso de significaciones que no se someten a valores homogéneos ni a una lógica ambiental general, y que produce la identidad e integridad de cada cultura, dando coherencia a sus prácticas sociales y productivas en relación con las potencialidades de su entorno geográfico y de sus recursos naturales.

de la que dependen el desarrollo socioeconómico y la calidad de vida de las generaciones futuras.

2.4 EL CONCEPTO DE SUSTENTABILIDAD AGRICOLA

La preocupación actual por la sostenibilidad de la agricultura se deriva no sólo del interés generalizado que existe en torno a los temas de preservación y política ambiental a nivel mundial¹⁸, sino también de la crisis del modelo agrícola vigente. Este modelo altamente ineficiente en el uso y consumo de energía, ha logrado extender la producción agrícola mediante la conversión de áreas ambientalmente frágiles y la adopción de un patrón tecnológico especializado que ocasiona severos daños al entorno ambiental y un grave deterioro de los recursos naturales. Los efectos ambientales derivados de la intensificación de la actividad agrícola tales como la desertificación, la deforestación, la pérdida de suelos, la salinización, la contaminación de los mantos freáticos por el uso excesivo de plaguicidas y detergentes, así como la pérdida de la biodiversidad, permiten vislumbrar una tendencia cada vez más acentuada al agotamiento de los recursos y a la degradación del entorno ambiental. La inviabilidad de dicho modelo, hace necesario reconocer la existencia de un límite para la explotación de los recursos y la incapacidad para sostener el nivel actual de los rendimientos agrícolas por más tiempo. De esta manera, el concepto de sustentabilidad agrícola surge a partir de las contradicciones del modelo de desarrollo agrícola vigente, como un concepto emergente que busca estimular, a través de un marco institucional eficiente, la investigación agrícola, la selección de tecnologías adecuadas y la adopción de patrones de producción y consumo que sean capaces de asignar los recursos de manera sostenible.

¹⁸ El debate entre comercio y medio ambiente no sólo ha cobrado relevancia en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), sino también en el de la negociación de los bloques regionales, tal es el caso del TLC, MERCOSUR y la Unión Europea.

Sin embargo, al igual que el concepto de desarrollo sustentable, la definición de la sustentabilidad agrícola se encuentra sujeta a múltiples ambigüedades. Al tratar de incluir dentro del concepto de sustentabilidad, objetivos que si bien no son irreconciliables, de alguna manera son excluyentes entre sí, muchas de las definiciones oficiales se encuentran plagadas de graves inconsistencias que hacen imposible su implementación en el terreno de las políticas públicas. Tal es el caso de las definiciones que se construyen a partir del método *aditivo* (del tipo "esto sí, pero lo otro también") olvidando que más que cualquier otra área de la actividad económica, la sostenibilidad implica trade offs que son obvios pero que no se advierten o se soslayan en las definiciones oficiales (trade offs entre sostenibilidad y productividad, entre sostenibilidad y tecnología, entre sostenibilidad e incentivos de precios etc...). La dificultad que existe al momento de confrontar las diferentes aproximaciones conceptuales de la agricultura sustentable se debe principalmente a la confluencia de tres visiones distintas acerca de lo que se entiende por sustentabilidad y que son a menudo conflictivas en el plano institucional: la de las autoridades agrícolas, cuya preocupación primordial se encuentra relacionada con la producción, y que conciben a la sostenibilidad en términos económicos y técnicos, es decir como un problema de crecimiento sostenido de la producción agrícola; la de los grupos ecologistas fuertemente influenciados desde una perspectiva agroecológica que hace énfasis en la adopción de un modelo agrícola alternativo que no degrade el medio ambiente como condición para mejorar las condiciones de vida; y la de las autoridades ambientales encargadas de la conservación ambiental y el control de la contaminación, que insisten en la preservación de los recursos como requisito fundamental para alcanzar una agricultura ambientalmente sustentable.

Lo anterior hace necesaria la delimitación y acotación del concepto de manera tal que se pueda arribar a la construcción de un enfoque operacional de la agricultura sostenible que permita hacer compatibles los objetivos del desarrollo agropecuario, en particular los relacionados con la superación de la pobreza rural, las mejoras de la productividad agrícola, los requerimientos de las políticas comerciales y los objetivos de la competitividad.¹⁹ Es claro que la búsqueda de estos objetivos lleva implícito un costo

¹⁹ Bejarano Avila, *Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina*, BID, 1998, p. 192

ecológico que no se puede ignorar; es por eso que la estrategia de sustentabilidad ambiental para la agricultura, no debe perseguir el establecimiento de un modelo de desarrollo agrícola que privilegie la conservación de los recursos en detrimento de la producción, sino que debe buscar implantar un modelo de desarrollo que sea capaz de ajustar la tecnología y los sistemas de producción, para ahorrar, preservar y hacer más eficiente el uso de los recursos sin sacrificar el producto.

De este modo podemos definir a la agricultura sustentable como un proceso dinámico que implica un manejo racional de los recursos agrícolas a fin de satisfacer las necesidades de la población, a la vez que se mejora o mantiene la calidad ambiental y se conservan los recursos naturales de la región. "Así, mientras que el objetivo a corto plazo es el aumento de los beneficios de la explotación; el objetivo a largo plazo busca resolver el uso inadecuado de las tierras, la erosión acelerada de los suelos, la disminución de la fertilidad y la caída en el contenido de materia orgánica del mismo, la contaminación del recurso hídrico y el uso excesivo de los recursos naturales no renovables"²⁰.

Para poder estar en condiciones hacer operativo este concepto de agricultura sustentable, se deben tener en cuenta además de los aspectos económicos, ecológicos y sociales, el diseño de un marco institucional eficiente que favorezca la inclusión de estas dimensiones dentro de los planes y programas de las políticas públicas.

²⁰ Ibid, p. 201

III. LA EVOLUCION DEL SECTOR AGRICOLA Y LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES RURALES EN MÉXICO

Por lo general, la mayoría de los estudios sobre el sector agropecuario relegan el papel de las instituciones que sirven como marco para la interacción social, haciendo a un lado el papel fundamental que ejercen en el desempeño global de la economía rural y en la dinámica de la asignación de recursos en el agro

Las instituciones, entendidas como las reglas del juego que conforman una estructura estable para la interacción humana, reducen la incertidumbre derivada de los intercambios, evitan que las transacciones sean muy costosas y permiten, por tanto, que sean realizables los avances en la productividad y en la competitividad de los agentes económicos. El término estabilidad no contradice el hecho de que las convenciones sociales, los contratos, la legislación, las normas y códigos de conducta se encuentren en constante evolución, razón por la cual el conjunto de opciones reales para los individuos y el mismo marco institucional se modifican constantemente.

Las principales fuentes de transformación institucional provienen de los cambios sustanciales en los precios relativos, los cambios poblacionales, el avance tecnológico y los cambios en los costos de información¹. Sin embargo, las instituciones que persisten a lo largo del tiempo no son siempre las más óptimas: existen experiencias que revelan una larga permanencia de instituciones ineficientes y disfuncionales, originadas principalmente por intereses grupales².

¹ Resulta necesario acotar que estas fuentes de cambio no predeterminan la dirección y el equilibrio que se establecerá entre los agentes sociales ni el curso y la naturaleza de los conflictos derivados de dichas transformaciones, por lo que resultan insuficientes para explicar fenómenos históricos de cambio institucional

² Downs y Olson plantean por separado, una teoría basada en el papel de los grupos de interés según la cual, la centralización del poder y la formación de coaliciones de intereses, se convierten en fuertes de presiones para que el gobierno incremente el gasto público y falle en la asignación eficiente de recursos. Véase:

En este contexto, es conveniente distinguir a las organizaciones de las instituciones. Las organizaciones son estructuras con reglas internas que permiten la relación entre sus miembros, la división del trabajo y el establecimiento de responsabilidades y derechos que se establecen con la finalidad de alcanzar un objetivo común. Las instituciones, en cambio, establecen las restricciones y los incentivos que determinan el comportamiento de las organizaciones³. Dicho de otro modo, la importancia del marco institucional en la conformación de las organizaciones radica en la estructura de incentivos que provee y en la restricción de sus alcances, modalidades, márgenes de operación concreta y ámbitos de acción.

En nuestro país, a través de largos procesos históricos se han desarrollado diversas estructuras institucionales que han incidido de manera directa en la conformación y el funcionamiento de la economía rural y en el comportamiento de los agentes que la integran. De esta forma, no resulta aventurada la hipótesis de que la evolución del sector agrícola y la configuración de la estructura agraria se encuentran ampliamente ligadas al entorno institucional que prevalece.

3.1 EVOLUCION Y CRISIS DEL SECTOR AGRICOLA

En México, desde los años cuarenta, se adoptó un estilo de desarrollo acorde con el modelo de sustitución de importaciones. En este modelo, el papel de la agricultura se subordinó al resto de la economía con la finalidad de promover un rápido proceso de industrialización que permitiera explotar las condiciones que se habían creado como secuela de la segunda guerra mundial. Durante estos años, se asignó al desempeño productivo del sector agropecuario funciones dependientes de las necesidades industriales y

Downs, A., *An economic theory of democracy*, Harper, Nueva York, 1957; y Olson Mancur, *The logic of collective action*, Harvard University Press, Cambridge Massachussets, 1965.

³ CEPAL, *Instituciones Rurales, Capital Social y Organizaciones de productores en México y Centroamérica*, Marzo del 2000, Borrador en discusión.

urbanas, que en consecuencia, se traducían en restricciones para el diseño e instrumentación de las políticas rurales.

De este modo, la política que se gestó a partir del gobierno del general Lázaro Cárdenas tuvo un marcado sesgo antiagrícola cuyos vectores principales fueron las políticas cambiaria y comercial. Por otro lado, la política crediticia, el gasto público y la política salarial sirvieron como políticas compensatorias que, en los hechos, favorecieron más a la agricultura comercial en detrimento de la economía campesina de bajos ingresos. El balance de las políticas sesgadas y compensatorias indica que si bien se incrementó el ingreso real de los productores grandes y medianos, en poco o nada se resarcó a la agricultura campesina de la extracción de su excedente económico⁴.

Sin embargo, no obstante este sesgo, la producción agrícola creció a ritmos acelerados⁵. Aunque cabe destacar que este crecimiento provino de aumentos en la superficie cosechada y no sobre la base de un incremento notable en los rendimientos agrícolas. En este punto es conveniente señalar el papel predominante que jugó el reparto agrario como principal incentivador de la producción durante esos años.

La reforma agraria y los procesos de colonización fueron respuestas institucionales que permitieron la ampliación de la frontera agrícola con fines productivos⁶. De igual modo, el papel del Estado fue determinante para canalizar recursos al campo mediante inversiones públicas estratégicas, especialmente en infraestructura y servicios básicos. Durante ese periodo se construyeron caminos de penetración, mercados minoristas y mayoristas e importantes obras de irrigación que se complementaban con inversiones en infraestructura de salud y educación.

⁴ Mohar Ponce, A., *La nueva institucionalidad rural: el caso de México*, FAO-Centro de estudios para la reforma del Estado, 2000.

⁵ Durante el periodo 1948-1964 se obtuvo un crecimiento de la producción agrícola de alrededor de 7.1%.

⁶ Según Salomón Eckstein, en el periodo Cardenista se distribuyeron alrededor de 20 millones de hectáreas favoreciendo a poco más de 750 000 ejidatarios. Si en 1930 los ejidos tenían únicamente el 13.4% de todas las tierras de cultivo, el 13.1% de las tierras irrigadas y el 10.2% del valor total de las tierras; para 1940 estas cifras habían aumentado a 47.4%, 57.3% y 35.9%, respectivamente. De igual modo, de 1930 a 1940, la participación ejidal en capitales invertidos en la agricultura aumentó de 3.7% a 52.6%. Otro dato a considerar es la producción ejidal que en una sola década (1930-1940) pasó de representar el 11% del total agrícola, a 50.5% al final de ese periodo. Ver: Eckstein, S. *El ejido colectivo en México*, México, FCE, 1966, p.46 y 61.

La agricultura privada comercial se vio ampliamente favorecida por el incipiente proceso de industrialización y por la orientación de la política agrícola que en su afán por mejorar la productividad en los rendimientos agrícolas y ganaderos, utilizó la infraestructura de riego sumada a una negligente aplicación de la legislación agraria, para permitir concentraciones ilegales de tierra en manos de agricultores comerciales, con el fin de ampliar la superficie de tierras cultivadas⁷. Este proceso se vio apoyado por el flujo constante de mano de obra barata hacia las zonas agrícola comerciales y hacia los polos de desarrollo industrial en expansión. El abaratamiento de la mano de obra se explica porque los costos de mantenimiento y reproducción de dicha mano de obra se habían transferido al ejido⁸.

El papel que el modelo de desarrollo asignó al sector agropecuario y el trato discriminatorio contra la población rural de más bajos ingresos, propiciaron un crecimiento polarizado que fraguó una agricultura bimodal al interior del sector agropecuario subordinándolo al resto de la economía.

En la primera mitad de los sesenta, bajo el impulso de la Revolución Verde, la producción aumenta a un ritmo de 8.2% anual, la superficie cultivada en 5.6% y los rendimientos por hectárea en 4.6%⁹. Este acelerado crecimiento dio pie a hablar internacionalmente del "milagro agrícola mexicano". Sin embargo, la matriz tecnológica basada en paquetes tecnológicos fuertemente dependientes de agroquímicos, sistemas de

⁷ De acuerdo con Gustavo Esteva, buena parte de las obras de infraestructura se concentraron en el norte de la República, precisamente en el área donde se encontraban las grandes explotaciones. En materia de riego, por ejemplo, más del 60% de las inversiones públicas realizadas entre 1940 y 1970 se canalizaron a las zonas Norte y Pacífico Norte, en donde se localizaban el 20% de los predios de más de 1 000 hectáreas del país. De este modo, al tiempo que los ejidos y comunidades entraron en una fase de creciente deterioro, los latifundios o agroempresas se ocuparon de realizar el llamado milagro agrícola mexicano. Véase: Esteva, G., *La batalla en el México rural*, México, Siglo XXI, 1980, p. 81-82.

⁸ De acuerdo con Gustavo Gordillo: "Durante el período de sustitución de importaciones –aproximadamente desde 1940 a 1970- la agricultura ejidal se transformó en un fondo común de mano de obra barata, que fluía libremente a las distintas regiones con agricultura dinámica. Por lo tanto, el sistema ejidal entró a formar parte de un aparato acumulativo que producía y reproducía mano de obra que, al ingresar al mercado laboral, operaba como una fuerza poderosa que presionaba los salarios a la baja, porque su reproducción estaba garantizada (a niveles subsistenciales) por la unidad ejidal misma." Gordillo, G., *La Evolución de los Derechos de Propiedad Agraria en México*, FAO, 1997, p.8

irrigación y semillas mejoradas terminaron por generar una agricultura costosa y sumamente dependiente de los subsidios gubernamentales, lo cual contribuyó a profundizar la heterogeneidad productiva en el campo y a fomentar irresponsablemente la aplicación de técnicas que ocasionaron daños severos al medio ambiente.

El cambio en el modelo de acumulación mundial impulsado por el proceso de internacionalización del capital provocaron que la economía mexicana se orientara cada vez más hacia el mercado externo. Los productores comerciales iniciaron un acelerado proceso de modificación del patrón de cultivos. En muchas regiones, los granos básicos son desplazados por los granos forrajeros y las oleaginosas, favoreciendo el crecimiento de la agricultura comercial y de la ganadería extensiva, ambas orientadas a satisfacer las necesidades de las capas de altos ingresos y del mercado externo. En tanto, el cultivo de granos básicos se desplaza a tierras menos aptas y su producción decrece a tal punto que resulta cada vez más difícil responder al crecimiento de la demanda nacional, incrementándose las importaciones de estos productos. El cambio en el uso del suelo, de forestal a agrícola y de agrícola a ganadero y el establecimiento de parcelas en terrenos de fuertes pendientes fue un detonador muy importante de la deforestación y la erosión en todo el país, particularmente en los trópicos secos y húmedos¹⁰.

A partir de la segunda mitad de los sesenta hasta principios de los ochenta, se empieza a manifestar una crisis en la agricultura cuya expresión más evidente es la disminución del ritmo de crecimiento de la producción del sector y el estancamiento de la superficie cultivada que en esos años tiende a fluctuar alrededor de las 20 millones de hectáreas

No es aventurado afirmar que durante este periodo la crisis agrícola es, ante todo, una crisis de los campesinos pobres y de sus cultivos históricos. La agricultura ejidal se vio

⁹ Martínez Borrego, E., *Organización de productores y movimiento campesino*, Siglo XXI, México 1996, p.24

¹⁰ La apertura de las tierras forestales para uso agrícola durante uno o dos años para después convertir en potreros para la ganadería extensiva, se convirtió en el proceso típico de deforestación de los trópicos. Se estima que en la década de los setenta, cerca de tres millones de hectáreas de selva fueron desmontadas de

sometida durante esos años a un proceso de descapitalización que la incapacitó para ocupar el espacio que dejó la agricultura comercial al reemplazar la producción de cereales por cultivos forrajeros. Se calcula que entre el 35 y 45 por ciento de todas las familias que vivían en ejidos en esos años, no podían cubrir siquiera la mitad de sus gastos con las actividades de sus granjas y encaraban crecientes dificultades para obtener ingresos fuera de ellas¹¹.

Otra de las manifestaciones más directas de la crisis en lo social, consistió en un aumento creciente de los márgenes de subalimentación: para 1975, el 60% de la población de México no alcanzaba un régimen alimentario normativo mínimo y 88% sufría problemas de desnutrición. En 1980 se estima que cerca de 35 millones de mexicanos –la mitad de la población– sufrían algún grado de desnutrición. De éstos, 19 millones se encontraban en situación crítica, correspondiendo 13 millones al medio rural de agricultura tradicional y 9 al medio urbano¹². Por otro lado para 1979 la tasa de desempleo en el campo era de 11% y la del subempleo, llegaba a 69% de la PEA rural. Únicamente el 48% de esta PEA cuenta con trabajo permanente en su parcela y el resto necesita contratarse como asalariado para subsistir. En estos años, la pulverización de las parcelas contribuyó a hacer más grave el problema. Para 1970 había en México más de 580 mil explotaciones ejidales, privadas y comunales con una extensión de una hectárea o menos; y el 52.3% de las explotaciones ejidales y 63% de propietarios privados son considerados como de infrasubsistencia con un promedio de 2 hectáreas de superficie y en tierras generalmente de mala calidad¹³. Como consecuencia de esta situación, la agricultura ejidal optó por disminuir la superficie cultivada, y con ella la producción, haciendo mayor hincapié en el auto-consumo.

Todos estos elementos contribuyeron a la profundización de los desequilibrios económicos y las desigualdades sociales en el medio rural. Durante esta etapa, se abandona el discurso del milagro mexicano y comienza a hablarse de una crisis agrícola caracterizada

esta manera. Carabias Julia et. al., "Los recursos naturales de México y el desarrollo" en Pascual Moncayo, y Woldenberg, J., (coord.), *Desarrollo, desigualdad y medio ambiente*, Cal y Arena, México, 1998, p.310

¹¹ Gordillo, G., *op. cit.*, p.14

¹² SARH, SAM. "Estrategias y políticas de organización y capacitación campesina", citado por Martínez Borrego E., 1996, *op. cit.*, p.24

por el estancamiento de la producción, niveles alarmantes de pobreza entre la mayoría de los productores minifundistas temporaleros y por la paulatina pérdida de autosuficiencia alimentaria del país. El sector agropecuario deja de considerarse pilar del crecimiento económico y se empieza a convertir en un lastre para el resto de la economía.

El estallido de la crisis económica y financiera que se presentó en la economía mexicana a principios de los años ochenta agudizó los conflictos en el sector agropecuario. La estrategia macroeconómica y las políticas contraccionistas implementadas a partir del ajuste de 1982-1985 incidieron en la descapitalización del campo mexicano. Tan sólo en el período 1980-1988, la inversión pública en el sector cayó 85% en términos reales y su participación relativa dentro de la inversión pública total se redujo de 18.9 a sólo 6%. En cuanto a la disminución de los apoyos al sector, los subsidios financieros como proporción del PIB que representaban 0.42% del total en 1982, para 1989 únicamente representaban 0.9%¹⁴. La caída en la rentabilidad de los cultivos agrícolas, las restricciones presupuestales y la necesidad del gobierno por financiar sus crecientes déficits, se tradujeron en un desinterés del sistema bancario por el sector. En el período 1982-1988, el crédito agropecuario sufrió una contracción del 40% en términos reales. De igual modo, el crédito agropecuario como proporción del crédito otorgado a todos los sectores de la economía paso de 6% en 1982 a sólo 3% en 1987¹⁵. Banrural, se convirtió durante esta época e un importante foco de corrupción e ineficiencia: otorgaba préstamos sin llevar a cabo análisis detallados sobre la viabilidad de los proyectos, no daba seguimiento oportuno a sus acreditados y condicionaba el crédito a la compra de determinados insumos. Los préstamos que no eran recuperados eran transferidos como pérdidas a la aseguradora gubernamental ANAGSA¹⁶.

¹³ Shejtman, A., "Economía campesina y agricultura empresarial", SXXI, México, 1982, citado por Martínez Borrego E., 1996, *op. cit.*, p.27

¹⁴ Romero Polanco, "La modernización del campo mexicano: saldos y perspectivas", en Encinas Rodríguez (coord), *El campo mexicano en el umbral del S. XXI*, México, 1996, Espasa Calpe, p.80

¹⁵ Salcedo, S., *Impactos diferenciados sobre las reformas en el agro mexicano: productos, regiones y agente*", CEPAL, Santiago de Chile, 1999, p.24

¹⁶ Durante esos años, todos los créditos otorgados por Banrural requerían contar con los seguros de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (ANAGSA). La administración de ANAGSA fue una de las más ineficientes y corruptas de la administración federal durante ese período. Año tras año reportaba cuantiosas pérdidas, lo que significaba importantes transferencias por parte del gobierno. En los últimos años de ese período el 75% de la superficie asegurada se reportó como siniestrada. Asimismo, Banrural y ANAGSA "atendían" una superficie mayor a la que realmente se sembraba. Véase: Salomón, S., 1999, *op. cit.*, p. 23-28.

La reforma estructural del aparato estatal, mediante su proceso de adelgazamiento, desincorporación de empresas paraestatales y reducción del gasto público, obligó a redefinir las funciones del gobierno en lo que se refiere al otorgamiento de apoyos a la producción y comercialización, y en materia de investigación y asistencia técnica. De 1989 a 1992, los organismos y entidades gubernamentales vinculadas al sector agropecuario disminuyen de 103 a sólo 26. Destacan por su importancia la delimitación de funciones de CONASUPO y la liquidación de instituciones como Inmecafé, Tabamex y Fertimex. En cuanto a la investigación; la severa crisis financiera que privó durante esos años, propició que los recursos destinados a este rubro fueran cada vez más limitados. La inversión destinada a investigación agrícola por parte del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias (INIFAP) en 1981 equivalía a 0.87% del PIB agrícola; para 1987 esta proporción era sólo de 0.43%¹⁷.

A excepción de 1981, año en que con el SAM se logró la cosecha récord de granos básicos, el resto de la década de los ochenta, el sector agrícola siguió a la baja. Al crónico estancamiento y comportamiento errático de la producción de granos básicos, se empieza a sumar la pérdida de dinamismo de los cultivos comerciales y las actividades ganaderas. En el periodo 1985-1990, la producción de los principales cultivos decreció 1.3%, mientras que en el mismo lapso, la superficie cultivada nacional se contrajo 0.9%.

Evidentemente, todos estos factores propiciaron que la incidencia de la pobreza sobre el sector se hubiera incrementado. De 1984 a 1992, la población que vive bajo condiciones de pobreza en el medio rural pasó de 14.2 a 18.9 millones. Así, mientras en 1984 el 46.7% de los pobres se ubicaba en las zonas rurales, para 1992 esta cifra aumentó a 50.8%. De igual manera, la población que vive en pobreza extrema en las zonas rurales se incrementó de 6.7 a 8.8 millones de personas entre 1984 y 1992; en tanto que la población urbana bajo las mismas condiciones creció de 4.3 a 4.8 millones de personas.

¹⁷ Cabe resaltar que en este rubro, el Banco Mundial indica que el gasto público destinado a investigación agrícola debiera ser alrededor del 1% del PIB agrícola.

Gustavo Gordillo¹⁸ señala que las políticas públicas destinadas a inducir una estrategia de desarrollo rural prevalecientes hasta finales de los ochenta, tuvieron las siguientes características:

- a) Dispersión e ineficiencia en la canalización de los recursos destinados al fomento rural, ausencia de contraloría y opacidad respecto a los beneficiarios, concentración de recursos en algunas regiones y ausencia total de una contrapartida productiva al otorgamiento del subsidio. En la política agraria y los programas de fomento estuvo siempre presente el objetivo de canalizar la movilización campesina bajo prácticas clientelares y de subordinación. Lo anterior ocasionó que un alto porcentaje de los recursos se consumiera al interior de los aparatos burocráticos y otro porcentaje más alto se convirtiera en rentas institucionales a favor de las agrupaciones con mayor capacidad de gestión o que se encontraran en una posición más privilegiada.
- b) Mecanismos inadecuados para acordar y pactar el uso y destino de los recursos. Persistió la crónica tendencia del Estado mexicano de desplegar una planeación que, invocando las prioridades nacionales en materia de soberanía alimentaria y equilibrio de la balanza comercial, pasaba por alto elementos territoriales, haciendo a un lado las problemáticas y potencialidades productivas específicas de cada región, así como las necesidades e iniciativas de los propios productores. Estos mecanismos reforzaron el centralismo -ya de por sí prevaleciente- en los organismos de fomento rural, haciendo a un lado los esfuerzos orientados a sustentar formas de concertación con los productores en torno a proyectos productivos locales.
- c) Escasa participación de los gobiernos estatales y municipales en el diseño y conducción de las políticas y programas de fomento agropecuario.
- d) Dispersión de los instrumentos de política agropecuaria y ausencia de un real mando único en la conducción de estos instrumentos a nivel local. No hubo flexibilidad en los esquemas operativos de las agencias gubernamentales para diseñar mecanismos de coordinación que permitieran dar una respuesta integral de fomento estatal.
- e) La normatividad amparaba la intromisión burocrática del Estado en la vida interna del ejido, lo cual favoreció prácticas ilegales en los procesos de decisión y en el manejo de

¹⁸ Gordillo, G., "El campo mexicano en la definición de una nueva agricultura" compilado en: Pascual

los conflictos agrarios. Hubo también limitaciones legales para que los ejidatarios constituyeran organizaciones productivas superiores y se vincularan en el terreno de la producción con pequeños propietarios y con otros agentes económicos.

- f) Influencia del corporativismo estatal en la dinámica institucional y en la misma confección de la política agropecuaria. Cobraron auge fenómenos como el corporativismo, el centralismo, la ausencia de contraloría social, así como la desactivación del movimiento social y de su potencial para desencadenar procesos de reorganización productiva y autogestión. En esta década, las centrales oficiales se caracterizan por hacer patentes las secuelas más directas del corporativismo en términos de ausencia de iniciativa, rezagos de adaptación a los cambios en la acción estatal y a las nuevas condiciones, y persistencia en la reivindicación de acciones reforzadoras de los sesgos presentes en las políticas agropecuarias.

Estas características dieron como resultado un Estado que, en vez de movilizar y reactivar los factores de la producción en el campo y promover mecanismos de integración vertical y encadenamientos horizontales, se preocupó por anular la iniciativa de los productores rurales limitando su campo de acción a través del corporativismo y el tutelaje, apropiándose de parte del excedente económico de la economía campesina y frenando y distorsionando los mercados rurales.

Resulta evidente que un entorno institucional con las características anteriormente descritas, fue campo fértil para fomentar el desarrollo de una gran burocracia que originó en poco tiempo mecanismos -formales y no formales- de generación de rentas institucionales articuladas con las redes regionales de poder¹⁹.

Moncayo, Woldenberg José (coord), *op. cit.*, 1998, p.181-183

¹⁹ La escuela de la elección pública desarrolló la teoría de la búsqueda de la renta de acuerdo a la cual, la conducta maximizadora de los agentes y la competencia política conducirá a que los grupos de interés busquen la obtención de rentas institucionales alrededor de las actividades de gobierno. Niskanen, formuló una teoría basada en la conducta maximizadora de la burocracia, según la cual, la burocracia se involucra en actividades que le permiten maximizar el tamaño del presupuesto y el empleo público, para fortalecer su poder económico y político. Para una descripción más detallada de las principales teorías sobre el crecimiento del Estado, véase: Ayala, J., 1996, *op. cit.*, p. 391-422

La magnitud de la crisis que afectó la economía mexicana durante la década de los ochenta y la incapacidad para inducir una estrategia de desarrollo rural exitosa, obligó al Estado a introducir una serie de reformas encaminadas a sustituir la intervención y el tutelaje estatales por mecanismos de mercado que permitieran asignar de manera más eficiente los recursos y que implicaron -entre otras cosas- un viraje en la filosofía de las políticas públicas y una reforma del sistema legal, es decir, un cambio en el marco institucional.

El cambio estructural promovido con mayor firmeza a finales de la década de los ochenta, comprendió un amplio programa de liberalización del sector agropecuario cuyos ejes principales fueron: una severa reducción de la participación del Estado en el fomento económico del sector; la puesta en marcha de un acelerado proceso de apertura comercial que finalizaría con la inclusión completa del sector agropecuario en el TLCAN; y una modificación del marco normativo a través de las reformas al art. 27 Constitucional y la promulgación de una nueva Ley Agraria con consecuencias fundamentales en materia de derechos de propiedad, contratos y formas de asociación en el campo.

La adecuación y modernización del Estado fue un elemento central del cambio institucional. El énfasis en la liberalización y desregulación de la economía, le otorgaron un mayor protagonismo a las instituciones de mercado, limitando los márgenes de acción de la intervención estatal. Por otro lado, los compromisos adoptados en los acuerdos multilaterales de comercio, introdujeron una serie de disposiciones encaminadas a reducir el tipo y el monto de los apoyos gubernamentales destinados a promover el desarrollo de la actividad agropecuaria. Lo anterior implicó un desarme paulatino del extenso andamiaje de normas que limitaban el accionar de los agentes privados en el mercado. En esta línea se observa la desaparición gradual de los precios de garantía²⁰; la reducción de subsidios al

²⁰ Hasta 1988, doce cultivos contaron con precios de garantía (maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, cártamo, soya, algodón, ajonjolí, copra, girasol y cebada). Durante la administración Salinista se suprimieron todos los precios de garantía con excepción del maíz y el frijol. En su lugar se establecieron precios de concertación, cuya referencia básica eran las cotizaciones internacionales y los aranceles vigentes. La idea era alinear paulatinamente los precios internos con los internacionales. En 1995, aprovechando la coyuntura internacional (los precios internacionales de productos agrícolas se incrementaron a niveles históricamente altos) y la devaluación que encareció las importaciones, se sustituyeron los precios de garantía que aún

sector agrícola en forma de insumos²¹; y la privatización y desincorporación de entidades públicas dedicadas a la agricultura²².

Otro factor que incidió fuertemente en el desenvolvimiento del sector agropecuario fue la apertura comercial. Después de ser una economía altamente protegida, México llevó a cabo un profundo proceso de liberalización comercial que a pesar de algunos retrocesos, avanzó con firmeza hasta consolidar un tratado de libre comercio con los países de América del Norte, en el cual se establecieron las reglas y los plazos para la apertura total del sector agropecuario.

Es un hecho que el comercio agropecuario entre Canadá, Estados Unidos y México creció sustancialmente a partir de la firma del TLCAN; sin embargo, los déficits persistentes en la balanza comercial agroalimentaria, nos muestran que el mayor saldo desfavorable ha sido para México. En el quinquenio 1989-93, que precedió a la firma del tratado, el saldo deficitario anual promedio de la balanza agroalimentaria representó 636 millones de dólares, mientras que en el sexenio 1994-99, después de la firma del tratado, el déficit anual promedio se elevó a 1,073 millones de dólares. Por otro lado, durante los cinco años previos a la firma del TLCAN, el déficit de nuestro comercio con Canadá promedió 146 millones de dólares anuales, mientras que en los primeros cinco años del tratado, el déficit promedio anual se incrementó a 363 millones de dólares. De igual modo, la firma del TLCAN se tradujo en la acentuación de la dependencia de las exportaciones mexicanas con respecto a sus socios comerciales, principalmente con Estados Unidos, país que por sí sólo representa cerca del 90% de las exportaciones agrícolas totales. Para 1999, Estados Unidos captó el 77% del mercado agropecuario mexicano; mientras que México, a su vez, apenas representó el 12.9 % del total de las importaciones agropecuarias que se realizan en

continuaban vigentes por los precios "piso". El precio piso del maíz, por ejemplo, tomó como referencia el precio internacional, fijándose alrededor de 15% por debajo de éste.

²¹ La reducción de insumos subsidiados abarcó: fertilizantes, combustibles, electricidad y agua de riego. Tan sólo de 1980 a 1990 los precios de los fertilizantes nitrogenados se incrementaron en 92% y los fosfatados lo hicieron en 60.4%. Por otro lado, de 1982 a 1996 el precio de la energía eléctrica para uso agrícola creció 242% en términos reales.

²² "Mientras que en 1982-88 la Secretaría de Agricultura controlaba 71 organismos, empresas y fideicomisos, en el período 1989-94, éstas se redujeron a 20, y actualmente sólo se cuenta con 9. Consecuentemente, el presupuesto asignado a estos organismos y el personal que en ellos labora se disminuyó en más del 50% durante los últimos quince años", Salomón S., 1999, *op. cit.*, p. 45

ese país. Esta situación resulta más grave ante la evidencia de que productos que tradicionalmente habían mostrado gran dinamismo, comienzan a perder importancia relativa frente a otros proveedores. Así, las hortalizas mexicanas que representaban el 73% de las importaciones estadounidenses en 1990, para 1999 sólo representaron el 58%; los cítricos bajaron del 46% al 34%; los mangos del 90% al 70%; el ganado vivo del 37% al 19%; y el café del 18% al 15% en ese mismo lapso²³.

El proceso de apertura comercial ha dejado sumamente desprotegidos a los productores agrícolas mexicanos, los cuales se enfrentan hoy en día a una competencia desventajosa frente a productores internacionales que cuentan con amplios recursos tecnológicos y fuertes subsidios y apoyos gubernamentales²⁴. La desventaja competitiva de México se hace patente tanto en las políticas de fomento agropecuario como en la brecha tecnológica y productiva que los separa de sus principales socios comerciales²⁵.

Algunos autores afirman que la liberalización de la economía, y en especial del comercio, implicará en el futuro una mayor intensificación de las actividades agropecuarias, lo que supone una explotación más intensa del suelo y de la vegetación, así como un alto consumo de recursos naturales ante la necesidad de incrementar los

²³ Márquez David, "Reporte económico" *La Jornada*, 22 de Mayo del 2000, p.28

²⁴ Canadá dejó fuera del TLCAN algunos productos para los que tienen sistemas de administración de oferta (avícolas y lácteos); además, mantiene parcialmente los subsidios al transporte para las exportaciones y precios de garantía para la cebada, trigo y avena, así como mecanismos de seguros y financiamiento. Estados Unidos, por su parte, modificó sus políticas agrícolas hasta el segundo año de iniciado el TLCAN, con la nueva Acta Agrícola de 1996 (Fair Act) que transformó los subsidios a los precios en un programa de pagos directos a los productores (algo muy similar a al PROCAMPO en México). Los Estados Unidos es actualmente el mayor exportador agrícola del mundo, actividad que sustenta mediante programas especiales de promoción, financiamiento, garantías y seguros. *La Jornada*, 2000, *op.cit.*, p.28

²⁵ La profunda brecha tecnológica entre México y los países del norte salta a la vista desde cualquier perspectiva de análisis. Según José Luis Calva, durante el quinquenio 1985-1989 se cosechó en México 1.7 ton/ha de maíz, contra 7 ton/ha en EUA y 6.2 ton/ha en Canadá; se obtuvo 542 kg/ha de frijol contra 1661 kg/ha en EUA y 1865 kg/ha en Canadá; nuestras vacas de ordeña produjeron 1365 lt de leche al año, contra 6224 lt en EUA y 5526 lt en Canadá. Por trabajador ocupado, la brecha de productividad agropecuaria es más profunda: en México se requieren 17.8 días-hombre para producir una tonelada de maíz; en EUA son suficientes 1.2 horas de trabajo para producir lo mismo. En frijol, arroz y otros productos, la productividad laboral en EUA es, en números redondos, cien veces mayor.

Véase: José Luis Calva, "Razones y principios de una política integral incluyente de los campesinos" en: *El sistema poscosecha de granos en el nivel rural: problemática y propuestas*, UNAM-IIEc, México, 1995.

volúmenes de producción al más bajo costo posible, para mantener las condiciones de competitividad que les exige el mercado²⁶.

Otro elemento que se perfila como fundamental para entender el comportamiento del sector en esta última etapa, es la evolución del marco normativo que durante décadas orientó la conducta de los diferentes agentes productivos en el campo.

La severa crisis económica que afectaba al sector rural, la quiebra de los mecanismos tradicionales de control corporativo, la ausencia de representatividad política en el campo y la excesiva injerencia del Estado en la vida económica y social del ejido, se convirtieron en los principales obstáculos para enfrentar la reestructuración productiva y los avances en la productividad y competitividad del sector que la apertura comercial y el TLCAN exigían. La necesidad de salir de la crisis en el sector y de enfrentar la competencia externa hicieron necesaria la modificación del marco jurídico que regulaba todas las actividades en el campo.

La reforma al artículo 27 Constitucional planteada a principios de la década de los noventa tuvo como objetivos principales: brindar claridad y certidumbre a los derechos de propiedad, estimular la seguridad y la confianza en los inversionistas con la finalidad de alentar la inversión en el campo, corregir la excesiva intervención del Estado en todos los ámbitos de la vida ejidal, impulsar una serie de cambios para elevar la producción y la productividad, hacer más ágil la justicia agraria y promover un entorno institucional favorable para la asociación y el surgimiento de organizaciones de productores rurales. La idea esencial del Estado consistía en eliminar las restricciones institucionales que obstaculizaban la modernización en el campo, para que los propios agricultores impulsados por los incentivos que proporciona el mercado, se convirtieran en el motor de crecimiento a través de la formalización de contratos de diversa índole que les permitieran asociarse con sectores de la agricultura comercial agroindustrial o con inversionistas privados. La certidumbre de los derechos de propiedad y el flujo de recursos al campo, serían suficientes

²⁶ Véase: Provencio, E., "Recursos y sustentabilidad en el campo: posibles efectos del TLC", *Cuadernos Agrarios*, México, 1992, p. 136-142.

para compensar las fallas de mercado, las deficiencias institucionales y la ineficiencia empresarial que hasta entonces habían mostrado los ejidatarios.

Las reformas al artículo 27 Constitucional y la legislación de su ley reglamentaria implicaron un cambio de enormes proporciones en la conducción de la actividad económica al interior del sector agrícola y en la reformulación de la relación entre el Estado y la sociedad rural. La reforma jurídica significó un cambio en el derecho agrario mexicano que pasa de ser esencialmente administrativo, y por tanto, sustentado en formas corporativistas y subordinadas de los actores y organizaciones rurales que le conferían un carácter discrecional, a tomar las características de un derecho agrario más orientado hacia el área civil y mercantil.

La definición de la nueva Ley agraria obligó a modificar la legislación en materia de aprovechamientos forestales, pesca, uso y manejo de agua, y regulación y aprovechamiento de recursos naturales. Estas reformas se impulsaron con la finalidad de propiciar condiciones favorables para la inversión de la iniciativa privada en el campo. De este modo, las reglas del juego que durante mucho tiempo normaron el intercambio y las actividades económicas en el agro mexicano se modificaron para dar pie a un nuevo arreglo institucional que restringe las atribuciones del Estado limitando su intervención al fomento de políticas destinadas al desarrollo rural; al mismo tiempo, los cambios en la legislación pretenden dejar en manos de los productores y propietarios la responsabilidad de definir el carácter de sus relaciones entre sí o con agentes externos a las comunidades para organizar la producción. Bajo el nuevo esquema modernizador del agro mexicano, sólo aquellos productores que demuestren eficiencia productiva y competitividad podrán aspirar a recibir apoyos y subsistir en el mercado.

A la fecha, existen indicios de que la reactivación económica, los flujos de inversión y el dinamismo en los mercados que las reformas prometían no han tenido los alcances esperados. De acuerdo con Salomón Salcedo²⁷, en términos generales, la rentabilidad del sector agrícola durante los últimos 16 años ha caído en 17.6% y la ganadería lo ha hecho en

²⁷ Salomón, S., 1999, *op. cit.*, p. 51-75

34.6%. El comportamiento de la inversión ha obedecido también a esta caída en la rentabilidad. De 1994 a 1996, la inversión total en el sector agropecuario se contrajo 8%. Del mismo modo, algunos indicadores del comportamiento de la inversión agropecuaria como el inventario porcino y ganadero, y las ventas de tractores, muestran una fuerte tendencia a la baja durante los últimos 15 años. Actualmente, las únicas inversiones que han predominado a partir de los cambios en la Legislación Agraria han sido las destinadas a desarrollos inmobiliarios y a proyectos de ecoturismo.

En cuanto al empleo agropecuario, algunas metodologías señalan que en los últimos 15 años, éste se ha incrementado en un 5%, es decir, se han generado 39 millones de jornadas adicionales de trabajo, lo que equivale a 133 mil empleos de tiempo completo relacionados con la actividad agropecuaria; cifra que resulta muy modesta si tomamos en consideración que en este mismo periodo el crecimiento de la población superó el 30% y la PEA total creció en un 20%²⁸. A casi una década de las reformas, las condiciones de trabajo en el campo mexicano siguen siendo precarias. En 1996 casi el 50% de los trabajadores del campo recibió menos de 2 salarios mínimos y el 36.4% de la población masculina del sector agropecuario no recibió ingreso alguno; este porcentaje creció 13 puntos porcentuales entre 1991 y 1996.

Esta situación nos habla de la necesidad urgente de impulsar un nuevo programa de reformas que, además de generar condiciones adecuadas para asegurar los flujos de inversión y los aumentos en la productividad y competitividad de los productores agropecuarios, contemple también entre sus objetivos la inclusión y modernización de los sectores más desfavorecidos por las políticas neoliberales de las últimas décadas, con la finalidad de abatir las condiciones de miseria y marginación que privan en el campo mexicano.

²⁸ Para mayor información acerca de las metodologías utilizadas para el levantamiento de encuestas y medición del empleo rural véase: Salomón, S., 1999, *op. cit.*, p. 64

3.2 LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES RURALES EN MEXICO

Una de las principales características que ha presentado la vinculación entre el Estado mexicano y el campesinado a lo largo del tiempo, consiste en la fuerza que tienen las organizaciones de productores rurales para incidir en el aparato político institucional, y al mismo tiempo, la fuerza de éste para penetrar sus estructuras e influir también en aquellas.

El tutelaje del Estado sobre los campesinos se inauguró de manera formal durante el periodo presidencial de Cárdenas con el surgimiento de la Confederación Nacional Campesina (CNC) y de otras instituciones fundadas y fortalecidas con la finalidad de apoyar el ejido y consolidar la hegemonía estatal en el campo. A pesar de que la conformación del CNC se lleva a cabo a través de un decreto presidencial, detrás de ella se encuentran aglutinadas una serie de agrupaciones y movimientos sociales por el acceso a la tierra, que cuentan con una amplia experiencia organizativa fundamentada en la formación de ligas agrarias estatales y de diversos organismos supraregionales de representación campesina. En sus inicios, la alianza entre el movimiento campesino y el Estado, se estableció sobre la base de una convergencia de intereses que más tarde, con el cambio de proyecto económico y político que se instaura a nivel estatal después del periodo de Cárdenas, se convierte únicamente en una forma de control sobre el movimiento campesino.

A la salida de Cárdenas, muy pronto quedó claro que la nueva correlación de fuerzas en el seno del aparato político mexicano le había asignado al sector agropecuario la función de sostener el modelo económico de industrialización a través del cual se pretendía llevar a cabo la modernización y la transformación económica del país. Así, se modifican las leyes agrarias y se le retira el apoyo económico y social al ejido²⁹.

²⁹ En 1947 hubo importantes cambios en lo que se refiere a los límites de la pequeña propiedad inafectable y el establecimiento del derecho de amparo para los propietarios privados

La CNC se vio profundamente afectada por este viraje en las prioridades del Estado. De ser un instrumento para la institucionalización de las demandas campesinas, se convirtió en poco tiempo en un espacio en donde los fenómenos de mediación por parte del Estado derivaron a la larga en la formación de sistemas caciquiles de control y dominación que sirvieron para desactivar y contener anticipadamente cualquier indicio de protesta campesina. La CNC tuvo durante esos años dos características principales: patrocinio regional y mediación política a través de los caciques ejidales. Muy pronto, la CNC se vio atrapada entre la contención de las demandas campesinas y su papel de intermediaria regional; esto produjo un enorme vacío en lo que se refiere a la organización económica de los ejidatarios, vacío que iba a ser llenado por los empresarios agro-industriales, los propios caciques y las agencias estatales.

Lo anterior propició fuertes divisiones al interior de la CNC que finalmente resultaron en la conformación de nuevas organizaciones que pretendían agrupar al movimiento campesino a nivel nacional. Estas escisiones marcan el inicio de los intentos de organización campesina fuera de la tutela oficial³⁰.

Durante este periodo las organizaciones campesinas, aún las independientes, se expresan sobre todo a través de las centrales sindicales³¹.

La reacción del Estado ante el surgimiento de organizaciones que escapaban de su control y que pretendían aglutinar al movimiento campesino, varió de la cooptación y el fomento del divisionismo interno hasta la persecución y la represión directa. En algunos

³⁰ Tal es el caso de la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM) que surge de las filas de la CNC en 1948; y de la Central Campesina independiente (CCI) que se forma en 1962 a instancias de la facción Cardenista gobernante y el Partido Comunista. Ambas organizaciones sufrirán divisiones y conflictos, y algunos de sus grupos serán asimilados nuevamente al aparato político.

³¹ La estructura orgánica de esta forma de organización tenía las siguientes características: toma centralizada de las decisiones, cadena vertical de mando, peso político de la burocracia interna, ente pasivo transmisor de las decisiones adoptadas externamente, organización heterogénea que por introducir una enorme variedad de actores carece de identidad colectiva, falta de actividad de parte de los representantes de las bases campesinas, concentración de la iniciativa política en los líderes y, finalmente, una estructura general determinada por las redes de patrocinio político. Estas características prevalecieron en mayor o en menor medida en todas las centrales sindicales, incluso las que sostenían ser independientes del gobierno. Esto sugiere que fue precisamente la forma orgánica misma, y no sus reivindicaciones o los conceptos ideológicos defendidos, lo que determinaba su funcionamiento específico. Véase: Gordillo, G., 1997, *op. cit.* p. 10

casos esto llevó a que algunas agrupaciones regionales a tomar el camino de las armas e irrumpir en el escenario nacional bajo la forma de guerrillas rurales con reivindicaciones de carácter económico y político. La guerrilla de los sesenta fue en este sentido, la muestra más clara del debilitamiento del sistema político en el campo y de la ruptura del movimiento campesino con las organizaciones oficialistas.³²

Como consecuencia del estallido de la crisis agrícola, el movimiento campesino se caracteriza en esta segunda etapa por el surgimiento de numerosas organizaciones independientes que escapan totalmente a la acción corporativa del Estado y que logran establecer lazos de solidaridad orgánica con otras agrupaciones, lo cual les permite potenciar la movilización social y estructurar un frente común para exigir el cumplimiento de su principal demanda: la lucha por la tierra. No obstante, el movimiento campesino no sólo se expresa mediante la actuación de las organizaciones independientes; en muchas ocasiones, las direcciones de las organizaciones oficiales son rebasadas por las bases y se realizan acciones de lucha basadas en la movilización. A pesar de esto, las centrales oficiales empiezan a mostrar signos de desgaste al ser incapaces canalizar las demandas del movimiento campesino, lo cual acrecienta cada vez más su desprestigio.

Además de la lucha por la tierra, el movimiento campesino enarbola otra serie de banderas muy importantes como lo son: la lucha por mejores precios para los productos agrícolas, la lucha por la obtención de mayores créditos, la lucha por la sindicalización de los jornaleros y por aumentar los ingresos derivados de vender temporalmente su fuerza de trabajo a unidades capitalistas, la lucha en contra del burocratismo de las autoridades agrarias y finalmente la lucha por la democracia a nivel municipal y estatal. Las formas y modalidades que asumió la lucha campesina se expresaron con particularidades y matices en cada región. Durante esos años fueron comunes las tomas de tierras y de oficinas públicas, plantones, mítines y marchas, bloqueos de carreteras y, desde luego, audiencias de negociación como resultado de la movilización.

³² Martínez Borrego, E., 1996, *op. cit.*, p.32

Si bien las acciones de estas organizaciones son dispersas, a partir de ese momento el movimiento campesino comienza a mostrar cierta organicidad; de manera que para mediados de los setenta, existen ya un buen número de organizaciones surgidas de la base hacia arriba que posteriormente evolucionarían hasta alcanzar un alto grado de madurez política, estructuración y cohesión interna.

Ante esta situación, el Estado se ve obligado a reducir las tensiones sociales y recuperar legitimidad frente a las masas campesinas, por lo que hacia 1973 acelera la distribución de tierras. Sin embargo, las prioridades estatales son distintas y muy pronto el reparto agrario se verá supeditado ante la urgencia de reorganizar productivamente al campo. Es así como se pone en marcha una política encaminada a transformar el modo de operación del ejido para adoptar el modelo de empresa agrícola capitalista. Todo esto bajo una concepción "desarrollista" de la organización campesina para la producción, que excluye al propio actor del proceso poniendo en funcionamiento proyectos que surgen de la iniciativa estatal y no de un proceso de identificación de las principales necesidades e intereses de los propios campesinos. Así, tomando como base la colectivización ejidal, se intentó fomentar la cooperación entre los ejidos y los pequeños propietarios mediante adecuaciones a la legislación y a través de la conformación de organizaciones de segundo nivel (Uniones de Ejidos, Uniones de Productores, Uniones Regionales etc...) que en teoría, ordenarían el proceso gradualmente hacia la base.

A pesar de los montos invertidos, los campesinos se mostraron renuentes a adoptar nuevas formas organizativas que les significaban altos riesgos. Además, la acción institucional dejó mucho que desear, hubo desorganización y falta de coordinación en la administración de los recursos, lo cual dio lugar a que se presentaran situaciones de corrupción y aumento desmedido del clientelismo entre los funcionarios y dirigentes campesinos. A pesar de todo, las organizaciones y las empresas campesinas, estructuradas sobre todo en torno a uniones de ejido y que surgieron a partir del marco jurídico elaborado durante el gobierno de Luis Echeverría, sirvieron como base organizativa para ocupar

espacios de participación política e incursionar con nuevas modalidades de organización social en el campo³³.

La hegemonía de la CNC, desarrollada en los sesenta pierde legitimidad al continuar con las mismas pautas de conducta. El corporativismo estatal cayó en descrédito de las fuerzas sociales a medida que buscó legitimar la acción estatal sobre la base de un cada vez más reducido consenso. A lo largo de la década de los setenta, muchos núcleos rompen con las centrales oficiales y el movimiento campesino comienza a agruparse alrededor de organizaciones locales y regionales nuevas y se empiezan a dar los primeros pasos en la coordinación de un movimiento a nivel nacional. Para 1979 existen ya tres organizaciones de carácter nacional, aunque con un limitado poder de convocatoria³⁴. A principios de ese mismo año, se comienzan a establecer los primeros acercamientos entre las organizaciones campesinas independientes, con la finalidad de constituir una red nacional de movimientos regionales cuyas reivindicaciones fundamentales fueran el acceso a la tierra y el cese a la represión. De esta manera surge la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), como un frente amplio que respondería a las necesidades y a las luchas de los grupos y organizaciones campesinas independientes.

En la CNPA convergieron un gran número de organizaciones independientes, tanto locales como regionales que cuestionaron severamente la política agraria del gobierno. Aunque en un inicio la principal demanda de la CNPA se centró en el acceso a la tierra, la diversidad de organizaciones que la conformaban motivó que se fueran incluyendo nuevas reivindicaciones. De este modo las demandas de la CNPA iban desde tierra y trabajo por parte de las organizaciones que representaban a los jornaleros agrícolas; respeto a sus usos y costumbres, restitución de tierras y preservación de los recursos naturales para los grupos étnicos; crédito para los ejidatarios y apoyos para la producción y comercialización para los grupos de productores. En esta fase se dio el tránsito de la lucha generalizada por la tierra a la lucha por la apropiación del proceso productivo. A partir de este momento, el

³³ Así, la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos de México (CIOAC) planteó por primera vez la organización de los jornaleros agrícolas y posteriormente conformó la primera unión de crédito del sector social (UNCAFAECSA).

³⁴ La Coordinadora Campesina Revolucionaria Independiente (CCRI), La Unión de Trabajadores Agrícolas (UTA) y la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC)

movimiento campesino dejará de ser exclusivamente agrario y concentrará sus frentes de lucha en las reivindicaciones de tipo productivo. Podemos decir que uno de los cambios más importantes en el movimiento campesino que se durante los ochenta, tuvo que ver con el paso de las luchas agrarias a la organización de redes de productores rurales.

Al inicio de la década de los ochenta las demandas de las organizaciones regionales se manifiesta regionalmente en la lucha por mejores precios de garantía; asistencia técnica, bodegas para insumos y comercialización de sus productos; financiamiento y seguro agropecuario; programas de desarrollo social en el campo y apoyos para la producción. La crisis económica que afectó al conjunto de la economía durante esa década fue acompañada de importantes reclamos y cuestionamientos por parte de las organizaciones de productores. Destacan durante estos años las importantes movilizaciones por los precios de garantía, por concesiones en la distribución de fertilizantes, por la constitución de un sistema nacional de abasto rural, además de las luchas por la tierra que culminaron con los repartos agrarios de las huastecas potosina e hidalguense y la selva Lacandona. Durante la segunda mitad de los ochenta también se registran movilizaciones de sorgueros y trigueros en el noreste de la República, de sorgueros en Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Nayarit, así como de arroceros, maiceros, cafeticultores y copereros en diferentes regiones del país.

A partir de 1980, se vislumbra un esfuerzo de acercamiento por parte de las organizaciones regionales. Es así como algunas organizaciones independientes promueven una serie de encuentros regionales con la finalidad de generar vínculos más estrechos y fomentar el intercambio de experiencias y la reflexión al interior de sus agrupaciones. De esta forma, en el año de 1985 queda constituida formalmente la Unión Nacional de Organizaciones Regionales y Autónomas (UNORCA) que agrupaba organizaciones autónomas en su mayoría de segundo o tercer nivel con el objetivo de definir una estrategia y establecer las líneas de acción que les permitiera acceder a mejores condiciones en la obtención de crédito, aseguramiento, abasto y comercialización agrícola. El propósito principal de la UNORCA fue la búsqueda de la autogestión campesina y la concertación con el Estado para influir en las políticas públicas y construir espacios favorables para la gestión y el desarrollo de las organizaciones de productores del sector social.

La experiencia de UNORCA fue muy importante ya que no solamente se limitó a desempeñar un papel central en las negociaciones con las agencias gubernamentales, sino que además llegó a proponer esquemas y programas alternativos, algunos de alcance nacional, para el desarrollo del sector rural; algo inédito en la historia de los movimientos campesinos. Durante los primeros años, UNORCA se apropió del espacio que la CNC y las demás centrales de orientación oficial habían dejado vacío en lo que se refiere a la función de intermediación entre los campesinos y el Estado. Al mismo tiempo que la UNORCA generaba proyectos productivos para las empresas campesinas, se ocupaba de generar un espacio de interlocución con funcionarios y agencias gubernamentales y de diseñar propuestas para la reforma del Estado en el ámbito rural. Las demandas del nuevo movimiento autónomo se convirtieron en importantes factores de aglutinamiento y articulación de organizaciones provenientes tanto de la CNC como de la dividida CNPA. Posteriormente, algunos de los cuadros directivos de la UNORCA llegarían a ocupar cargos de primer nivel en la CNC, como parte de un esfuerzo por revitalizar la dirigencia cenecista y encauzar su participación bajo los lineamientos de la red autónoma.

Durante la campaña presidencial de 1988, Salinas de Gortari, candidato a la presidencia por el PRI, hizo una invitación a los principales dirigentes de la UNORCA para la elaboración de su plataforma política para el campo. A pesar de la incorporación de numerosas propuestas del movimiento campesino autónomo a la plataforma política del que más tarde sería nombrado presidente de la República, ésta dejó mucho que desear en aspectos que eran considerados clave para las organizaciones de productores, tales como la apertura comercial, la estructura de precios del sector agrícola y la cada vez más limitada actividad del gobierno en el fomento del sector.

Una vez asumida la presidencia, Salinas de Gortari integró dentro de su gabinete a algunos de los dirigentes de UNORCA e hizo un llamado para la conformación de lo que sería denominado el Congreso Agrario Permanente (CAP); un foro dentro del cual se llevaría a cabo la discusión y la elaboración de propuestas de política agropecuaria con la participación tanto de las organizaciones autónomas como las de matriz oficialista. Este

hecho marcó una nueva etapa en la relación entre el gobierno y las organizaciones de productores. A partir de ahora, era la concertación y no el enfrentamiento directo o la subordinación corporativa, la forma de dirimir y resolver las cuestiones relacionadas con el ámbito rural. Dado este acercamiento, el Estado emprendió la reforma estructural del campo mexicano poniendo sobre la mesa de discusión la necesidad de reorientar la participación del Estado mediante la eliminación del esquema paternalista e intervencionista que había contribuido a generar ineficiencia y baja productividad en el campo. Se habló también de otorgar mayores libertades a las organizaciones de productores rurales para que estos pudieran desempeñar con mayor seguridad y libertad sus actividades productivas sin necesidad de enfrentarse al burocratismo y al excesivo intermediarismo que les impedía apropiarse del excedente generado por la actividad productiva. Estos planteamientos hicieron que en una primera instancia, algunos dirigentes llegaran a hablar de “puntos de convergencia” entre los proyectos campesino y neoliberal³⁵.

Los primeros años del sexenio de Salinas de Gortari se establecieron dentro de la Subsecretaría de Planeación y Concertación Social de la SARH, los llamados “convenios de concertación”. Estos convenios fueron concebidos como un mecanismo para asignar y distribuir recursos financieros entre las organizaciones de productores con la finalidad de apoyar proyectos productivos. La concertación benefició en su mayoría, a las organizaciones de productores que contaban con mayor experiencia, recursos, y que se encontraban más consolidadas dentro del movimiento campesino. En tanto, los productores más desorganizados y con menos recursos tuvieron que resignarse a contar únicamente con los apoyos del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). A pesar de algunos casos exitosos en la concertación con las organizaciones campesinas, los convenios de concertación dejaron de funcionar apenas transcurridos los dos primeros años de gobierno debido a problemas que se presentaron en el cumplimiento de las metas, en la transparencia con la que se entregaban los recursos, burocratismo y manejos discrecionales.

³⁵ Encinas A., De la Fuente J., Mackinlay H., Chapela G. “Movimiento campesino y reforma neoliberal” en:

ORGANIZACIONES CAMPESINAS DEL CAP Y SUS DEMANDAS BASICAS

<i>Organización</i>	<i>Siglas</i>	<i>Demandas</i>
Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos	CIOAC	Continuación del reparto agrario, recursos para la producción, org. de jornaleros
Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas	UNTA	Continuación del reparto agrario, apoyo a proyectos productivos
Comisión Organizadora de la Unidad Campesina	CODUC	Continuación del reparto agrario
Confederación Nacional Campesina	CNC	Concertación con el Estado, modernización del campo y privatización del ejido
Central Campesina Independiente	CCI	Concertación con el Estado
Confederación Agrarista Mexicana	CAM	Concertación con el Estado
Central Campesina Cardenista	CCC	Concertación con el Estado
Unión General de Obreros y Campesinos Jacinto López	UGOCM-JL	Concertación con el Estado
Unión General Obrera, Campesina y Popular	UGOCP	Continuación del reparto agrario, apoyo a proyectos productivos
Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas	UNORCA	Autogestión campesina, desarrollo rural sustentable, apoyos productivos autónomos
Alianza Campesina del Noroeste	ALCANO	Apoyo y fomento a las empresas campesinas

El inicio de los noventa se vio marcado por el debilitamiento de las organizaciones de productores. Por un lado, el experimento de la concertación alentado desde la SARH había resultado un fracaso, por otro lado el Pronasol marginó a las organizaciones de productores de los apoyos, bajo la premisa de privilegiar negociaciones de corte local con los llamados *comités de solidaridad*, los cuales eran creados con fines específicos y cuya temporalidad se encontraba limitada por la conclusión del proyecto para el que fueron creados. Del mismo modo, Pronasol segmentó los apoyos y se abocó a proyectos dispersos

de muy pocos alcances en lo que se refiere a la apropiación del proceso productivo. A la larga esto favoreció el fortalecimiento de viejos cacicazgos y el resurgimiento de grupos de interés local en detrimento de las organizaciones autónomas e independientes que contaban con una experiencia de por lo menos dos décadas en el tratamiento integral de los espacios sociales y productivos en el campo³⁶.

Al mismo tiempo, la reforma estatal contribuyó a generar vacíos institucionales en el campo que los productores no estaban capacitados para cubrir. Es así como la reforma al sistema crediticio dejó sin financiamiento a una amplia franja de productores minifundistas ubicados en zonas de baja productividad que tuvieron que conformarse con los insignificantes apoyos que otorgaba Pronasol mediante crédito a la palabra. La desincorporación de las entidades paraestatales, ubicada en el contexto de desregulación de los mercados rurales, a la vez que abrió amplias oportunidades para transferir el mayor número posible de entidades públicas a los productores campesinos, dejó un espacio vacío en lo que se refiere a procesos y actividades que ejercía con anterioridad el Estado. Sólo algunas organizaciones pudieron insertarse de manera exitosa en este proceso y apropiarse de las empresas, tiendas, bodegas, sistemas regionales de abasto, distribuidoras de fertilizantes, beneficios de café y otras instalaciones. Las organizaciones de productores encontraron graves problemas en la gestión de las nuevas empresas sociales. La falta de recursos para modernizar un equipo tecnológicamente obsoleto y las dificultades para llevar a cabo la gestión social dentro de un contexto económicamente adverso, propiciaron, salvo en casos excepcionales, una reducción de los beneficios de las empresas sociales, el endeudamiento generalizado de los productores con las empresas y algunas situaciones de quiebra³⁷.

³⁶ Dice Alejandro Encinas: "Desde esta óptica, el Programa generó un dilema en la democratización de la sociedad rural, pues al tiempo que alentó la participación de los productores en la toma de decisiones en los comités, inhibió la acción de las organizaciones campesinas con peso e influencia en la conformación de las correlaciones de fuerzas locales y regionales, restándoles fuerza para constutirse en contrapesos a los intereses de otros grupos más poderosos." Encinas Alejandro, *El ejido en México: crisis y modernización*, Tesis de licenciatura, Fac. de Economía, 1997.

³⁷ Uno de los pocos casos exitosos en la gestión de empresas sociales lo representa la Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca (CEPCO). Esta organización ha logrado avanzar exitosamente en la apropiación integral del proceso productivo, sustituyendo eficientemente al organismo estatal INMECAFE en las tareas que reguladoras que antes le competían. Actualmente agrupa a más de 23 000 productores de café en el estado de Oaxaca y acopia, beneficia y vende en el mercado externo aproximadamente el 10% de la producción estatal de café.

En 1990 se realiza una de las movilizaciones rurales más importantes de los últimos años. La movilización convocada por el CAP consistía en una marcha nacional campesina que confluía en la ciudad de México para manifestarse en contra de la apertura comercial y por el incremento en los precios de garantía los granos básicos. En último momento, por acuerdo de las direcciones de UNORCA y del CAP se suspendió la movilización, siendo la CIOAC la única organización que decidió llevar hasta sus últimas consecuencias la acción sin mayores resultados. Este desenlace provocó un distanciamiento en el seno del CAP que a la larga sería fuente de fricciones y fracturas al interior de este organismo. La cercanía de la nueva dirección cenecista con el presidente, el flujo de recursos canalizados a este organismo y los nuevos planteamientos acerca de la apropiación del excedente rural, revitalizaron la dirigencia de la CNC. En poco tiempo, el poder de negociación de las organizaciones autónomas se desdibujó y en consecuencia perdieron capacidad para diseñar y proponer alternativas a la reforma institucional que se planteaba.

La reforma constitucional al artículo 27 suscitó una serie de divisiones y enfrentamientos en el seno del CAP. Mientras las centrales oficiales se sumaban a la iniciativa presidencial, las organizaciones independientes asumían diferentes posiciones que iban desde el rechazo total hasta la franca aceptación y apoyo de la reforma. Una vez aprobados los cambios constitucionales que en los hechos abrían la posibilidad de incorporar tierras comunales a proyectos de inversión privada, el CAP mantuvo una posición moderada muy alejada de la exigencia de ruptura con el gobierno que algunas organizaciones reclamaban. Esto repercutió posteriormente en una crisis de representatividad entre las organizaciones que pertenecían al CAP marginando a este organismo de las discusiones en torno al impacto del TLCAN en el sector rural y evidenciando sus limitaciones como espacio de representación e intermediación campesina. En abril de 1992 se formó el Consejo de Organizaciones Agrarias (COA), fundado por organizaciones independientes que estaban en contra de las reformas al Art. 27 Constitucional y que pugnaban por la continuación del reparto agrario y la no privatización del ejido; el derecho de los jornaleros y obreros agrícolas a la sindicalización; los derechos

de las mujeres campesinas; mayores recursos para la producción; defensa de la autonomía del sector social y fomentó a los proyectos de desarrollo sustentable.

ORGANIZACIONES CAMPESINAS DEL COA	
<i>Organización</i>	<i>Siglas</i>
Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos	CIOAC
Coordinadora Nacional Plan de Ayala	CNPA
Coordinadora Nacional de Pueblos Indios	CNPI
Coordinadora Campesina y Estudiantil del Istmo	COCEI
Frente Democrático Campesino de Chihuahua	FDCCH
Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas	UNTA
Unión Central Obrera, Campesina y Popular	UGOCP
Unión Campesina Democrática	UCD
Alianza Campesina del Noroeste-Sinaloa	ALCANO-SINALOA
Central Unitaria de Trabajadores	CUT

La entrada en vigencia del TLCAN, la baja rentabilidad de las actividades productivas en el campo, la crisis económica y la devaluación del peso frente al dólar en diciembre de 1994; generó la descapitalización e insolvencia financiera de los pequeños productores rurales que se vieron imposibilitados para responder al pago de sus obligaciones con las instituciones bancarias. Al no poder pagar a los bancos, se desataron demandas, embargos, remates de propiedades y encarcelamientos en contra de los deudores. El problema de la cartera vencida, que trascendió al agro y abarcó todos los sectores económicos, se convirtió en el factor de unidad de un amplio movimiento a nivel nacional que cuestionó severamente la política económica y el enfoque neoliberal adoptado en el agro. El Barzón, movimiento surgido en Jalisco a mediados de 1993 y que logró extenderse rápidamente en por lo menos doce estados, logró incorporar en el terreno de la movilización, a un sector que históricamente se había mantenido al margen del movimiento campesino: a los pequeños productores con capital.

Las movilizaciones de los años noventa se caracterizaron por conjuntar las demandas tanto de los campesinos ejidatarios como de los pequeños productores capitalistas. En abril de 1996 se convocó a una jornada nacional de movilizaciones en la

cual participaron 120 organizaciones de 20 estados de la República para exigir un aumento en los precios de garantía, la entrega oportuna de los apoyos del PROCAMPO, mayores estímulos a la comercialización, precios más accesibles de los insumos agrícolas, mejores condiciones en el otorgamiento de créditos agropecuarios y el establecimiento de una nueva política de reactivación económica en el campo. En mayo de ese mismo año, campesinos de siete estados acompañados por organismos de productores privados de Jalisco, Guanajuato, Sinaloa y Sonora marcharon por las calles de sus estados, tomaron oficinas y dependencias gubernamentales y establecieron plantones en la vía pública para exigir cumplimiento a sus demandas. A pesar de que algunos de ellos obtuvieron algunas mejorías en lo que se refiere al precio de los granos, las instituciones públicas se negaron a discutir los lineamientos de la política agrícola nacional³⁸.

Los años noventa fueron también años en donde se consolidaron las aspiraciones de cierto sector del movimiento campesino cuya reivindicación principal radicaba en controlar el proceso de comercialización. La Red Nacional de Productores de Maíz conformada por 20 organizaciones y fundada en el año de 1991 fue uno de los primeros intentos por alcanzar este objetivo. Posteriormente sería la Comercializadora Agropecuaria de Occidente (COMAGRO), integrada por 30 organizaciones con influencia en cinco estados, la que llevaría a buen término la experiencia de comercialización del grano básico. En cuanto a los intentos de las organizaciones campesinas por buscar alternativas crediticias, cabe afirmar que las uniones de crédito formadas por ejidatarios han encontrado graves dificultades para consolidarse como una opción viable para el financiamiento rural. Al parecer la creación de cajas solidarias de ahorro impulsadas por el programa gubernamental de FONAES ha resultado un mecanismo cuya evolución muestra resultados más alentadores en el otorgamiento de créditos a productores de bajos ingresos marginados del crédito institucional.³⁹ Otra de las tendencias que se consolidó durante la última década,

³⁸ Stéffen, C., Rello F., "La lucha de los productores rurales en la época del liberalismo económico" en: Gutierrez Garza (coord.), *El debate nacional*, Ed. Diana, México, 1997, p.230

³⁹ De las 38 uniones de crédito que conformaban la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS), para 1995, operaban sólo 18, aunque éstas se hallaban técnicamente en quiebra. En ese mismo año, el monto de las operaciones con respecto al año anterior había caído en 70% y las perspectivas, debido a la grave crisis financiera por la que atravesaba el país eran sombrías. En contrapartida, las cajas solidarias de ahorro mostraron un gran dinamismo al incrementarse de 49 en 1993 a 139 a fines de 1996 y al pasar de 7,520 créditos por un total de 10 millones de pesos, a 86,075 créditos por un monto de 171 millones

consistió en el énfasis que las organizaciones campesinas pusieron en la elaboración de proyectos productivos de conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. La preocupación por el desarrollo sostenido ha llegado a formar parte de los programas de organizaciones de tercer nivel como UNORCA y el CAP⁴⁰.

En cuanto a las organizaciones de productores privados en el campo, dos grandes agrupaciones han representado históricamente los intereses de este sector. La primera de carácter corporativo, fundada en 1946 en el seno del PRI y que aglutina a los pequeños propietarios privados, es la denominada Confederación Nacional de Propietarios Rurales (que hasta mediados de 1994 se llamó Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad). Sin embargo, la más importante es el Consejo Nacional Agropecuario (CNA), fundado en 1984 y que constituye el organismo cúpula del sector productivo en el campo⁴¹. El CNA ha apoyado desde su fundación las iniciativas gubernamentales y las reformas relativas al sector rural. Esta adhesión e identidad de objetivos le permitió pertenecer al gabinete agropecuario y ocupar un lugar importante en las negociaciones del TLCAN.

Actualmente, las organizaciones de productores rurales buscan reacomodarse al nuevo marco institucional y a las nuevas condiciones que imperan en el mercado; aunque en realidad, pocas son las que han logrado insertarse con éxito en este contexto. La crisis económica, sumada a la aplicación de programas como Pronasol y Procampo, han debilitado la capacidad de convocatoria de las organizaciones poniendo en tela de juicio su fuerza. La falta de respuesta ante la instrumentación de las reformas económicas y del TLC han propiciado que la marginación del movimiento campesino autónomo. Mientras tanto, continua la crisis de las coordinadoras y el agotamiento de las centrales oficiales. Entre los

de pesos. En ese mismo lapso, el ahorro generado por las cajas solidarias pasó de 600,000 pesos a 28.8 millones de pesos. CEPAL, *Instituciones y organizaciones de productores rurales: experiencias de interés para Centroamérica*, LC/MEX/R.625, 1997, p. 10-12.

⁴⁰ Véase: UNORCA, *Una propuesta para el movimiento campesino*, Fund. Ebert, México, 1993 y CAP, *Foro de ratificación de propuestas de las organizaciones campesinas para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995. En estos documentos, ambas organizaciones se pronuncian por un reformulación de las políticas de protección ambiental y aprovechamiento de los recursos naturales, proponiendo la participación de las organizaciones campesinas en el diseño e instrumentación de los programas de política ambiental.

⁴¹ Según el directorio de socios del CNA, en 1994 éste contaba con 50 organizaciones a lo largo del país, en calidad de asociadas con 61 empresas de transformación agroindustrial o industriales y financieras vinculadas al agro

nuevos actores sociales se encuentra un amplio sector constituido por los pequeños productores capitalistas y ciertas facciones del sector social que comparten las mismas demandas y cuestionan severamente el rumbo de la política económica y las consecuencias de las reformas en el campo.

Urge entonces una recomposición de fuerzas en el seno del movimiento campesino que le permita recuperar su capacidad de propuesta y rediseñar su capacidad de lucha para promover un desarrollo rural incluyente que asegure mejores niveles de vida entre la población campesina, sin dejar a un lado la apremiante necesidad por revertir los niveles de deterioro ambiental y uso indiscriminado de los recursos naturales que prevalece en el campo. Las organizaciones de productores rurales deberán aprender a desenvolverse dentro de los lineamientos que señala el nuevo entorno institucional para acumular fuerzas y emprender nuevas estrategias de lucha que le permitan incidir en las condiciones de equidad y justicia que requiere el sector rural hoy en día.

IV. LAS REFORMAS INSTITUCIONALES EN EL CAMPO MEXICANO

4.1 DERECHOS DE PROPIEDAD Y REFORMA AGRARIA

La teoría neoinstitucionalista reconoce a los derechos de propiedad como una de las instituciones más relevantes en lo que se refiere a la asignación y uso de los recursos disponibles en una sociedad. Sin derechos de propiedad sería inviable la coordinación económica y la superación de fallas de mercado. En pocas palabras, el desarrollo del intercambio no podría entenderse sin la definición y especificación de estos derechos.

Dada la importancia de los derechos de propiedad para el desempeño económico y debido a que la especificación y defensa de los derechos de propiedad es un proceso legalmente difícil y económicamente costoso, se hace necesario que el Estado participe en su diseño, vigile su mantenimiento y obligue su cumplimiento.

Sin embargo, la definición y establecimiento de los derechos de propiedad no responde únicamente a la concepción que sobre el particular tenga el Estado, sino además al cambio tecnológico, a los cambios en los precios relativos y a la intervención deliberada de los agentes económicos que resultan afectados. Por lo cual, una correcta interpretación acerca de la transformación de los derechos de propiedad requiere de un análisis histórico que examine su evolución a lo largo del tiempo.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

El sector agrícola presenta ciertas especificidades que hacen especialmente relevante la definición de los derechos de propiedad para el funcionamiento correcto de las actividades productivas en los mercados rurales. Podemos afirmar que es en el campo donde se presentan mayores problemas de fallas de mercado (información asimétrica,

oligopolios, mercados incompletos y segmentados). Como resultado de este ambiente precario, las transacciones en el medio rural suelen ser muy complejas y revestidas de gran incertidumbre, razón por la cual se requiere de un sistema de derechos de propiedad que proporcione una estructura de incentivos eficiente para que los agentes se involucren en el intercambio.

Es clara la relación existente entre derechos de propiedad bien definidos, eficiencia de los contratos y marco jurídico eficiente, con respecto al desempeño económico, político, social, y habría que agregar también, ambiental, de la sociedad en su conjunto. Cuando los derechos de propiedad y las demás instituciones no cumplen estas funciones, las fallas de mercado tienden a profundizarse y a generar conflictos sociales y tensiones al interior del sector agrícola restringiendo la actuación de los agentes, limitando su desarrollo y afectando su desempeño económico. Si esto sucede, es necesario efectuar una reforma que armonice las relaciones entre los factores productivos que intervienen en la producción agrícola: la tierra, el capital, la mano de obra y el progreso tecnológico. Los cambios en los derechos de propiedad que implica dicha reforma, juegan un papel estratégico en el intercambio ya que pueden cambiar el desempeño de la economía, redefinir la distribución sobre la riqueza y el poder político entre agentes, e incluso, modificar su posición relativa en las estructuras de poder.

Toda reforma surge al comprobar la inadecuación de las instituciones a la realidad de las estructuras vigentes. En el caso de la reforma agraria, ésta se justifica cuando existe una cuestión agraria, es decir, cuando las relaciones económicas, políticas y culturales del campo, son un impedimento para el desarrollo¹. Una reforma agraria pondrá en práctica un conjunto de operaciones para readecuar la estructura territorial de un estado o de una región mediante la modificación de las relaciones sociales con el fin de asegurar una mejora en las técnicas de cultivo y promover la eficiencia económica en el sector agrícola.

De esta manera, podemos caracterizar a la reforma agraria de la siguiente manera²:

¹ Groppo, P., *La FAO y la reforma agraria en América Latina: hacia una nueva visión*, FAO, 1997 p.1

- Se trata de un proceso históricamente determinado, pues es producto de la historia política, económica, social, técnica, cultural y física de cada país.
- Igualmente, se puede decir que la reforma agraria se concibe como una combinación apropiada y coherente de medios de producción para la explotación del medio y la administración del espacio. Es decir, una reforma agraria no puede ser sobrepuesta al sector rural; siendo, por esta razón, un producto social.
- La reforma agraria no es una actividad permanente, sino una intervención excepcional para resolver una cuestión agraria. Por tanto, para diseñar un programa de reforma es indispensable caracterizar el problema agrario, pues este tiene especificidades que son propias y tal vez únicas en cada país.

Las reformas agrarias producen una nueva estructura de derechos de propiedad en donde se establece cuales son las formas o modalidades aceptables de la propiedad dentro del nuevo marco institucional.

Es necesario añadir, que aunque el objetivo fundamental de toda reforma agraria consiste básicamente en la redistribución de la tierra, la reforma implica también una serie de medidas complementarias como planes de educación y capacitación, salud, vivienda, comercialización; destinadas a elevar la calidad de vida de los habitantes del campo bajo los criterios de eficiencia económica y justicia social.

Sin embargo, no toda reforma agraria contribuye a mejorar las condiciones de vida de los agentes involucrados en el agro y a elevar la eficiencia económica del sector rural. Lo anterior se debe a que los procesos de reforma institucional son generalmente complejos y en su diseño e instrumentación intervienen gran cantidad de actores, por lo que su desarrollo y eficiencia dependerá en gran medida de los arreglos a lo que se lleguen y del consenso institucional que goce la reforma entre los principales afectados.

² Ibid

De esta manera, así como hablamos de la presencia de fallas del mercado, también podemos hablar de la existencia de fallas en las reformas institucionales. Algunas de estas fallas son³:

- Generalmente el Estado carece de la información adecuada para diseñar instituciones eficientes.
- Ausencia de mecanismos adecuados de consulta, negociación y decisión que conduzcan al diseño e instrumentación de instituciones que reflejen claramente la totalidad de los intereses involucrados. Esto puede ocasionar que las nuevas instituciones a pesar de haber sido aprobadas legalmente, carezcan de la suficiente legitimidad para ser cumplidas cabalmente por los agentes económicos.
- Existencia de grupos o coaliciones que generan presiones políticas para imponer sus intereses.
- Existencia de sesgos que entorpecen el funcionamiento de los mecanismos institucionales debido a que no se contemplan los efectos de la aplicación de las reformas sobre distintos grupos y agentes.
- Ausencia de mecanismos adecuados para garantizar el cumplimiento de las nuevas reglas del juego. Esto puede llevar a la existencia de una amplia brecha entre el marco legal aprobado y el comportamiento de los agentes o de los grupos en relación con la normatividad establecida.
- La innovación institucional no siempre contiene un programa de transición que permita asimilar el cambio de las viejas a las nuevas instituciones. Esto puede ocasionar que los costos económicos, políticos y sociales asociados al cambio institucional sean mas elevados.
- La mayoría de las ocasiones, el tiempo de maduración social de las nuevas instituciones es desigual. Por la cual se requiere de programas de información y capacitación para que las nuevas instituciones puedan ser socializadas, aprendidas e internalizadas en el comportamiento económico de los agentes.

³ Ayala Espino, J. "Diseño e innovación de las instituciones agrarias mexicanas: Una perspectiva desde la teoría de las instituciones", *Economía Informa*, No 257 Mayo 1997.

De esta manera, resulta evidente que todo proceso de reforma institucional se encuentra sujeto a restricciones derivadas de la confrontación de intereses y de conflictos entre las partes involucradas. En el caso de la reforma agraria, la complejidad de las transacciones que se realizan en el campo y la gran diversidad de agentes económicos y grupos de interés involucrados, dejan un margen muy estrecho de maniobra para los diseñadores de las nuevas instituciones propiciando en ocasiones, que se generen instituciones imperfectas o ineficientes.

a) Perspectiva histórica de la reforma agraria en México

La cuestión agraria fue uno de los grandes problemas que se gestaron durante el porfiriato y que impulsaron el levantamiento armado en contra de la dictadura de Porfirio Díaz, dando lugar posteriormente a un periodo de lucha entre las diferentes facciones del movimiento revolucionario por apropiarse del poder⁴. Los derechos de propiedad y la estructura institucional agraria mexicana se transformaron profundamente a partir de la revolución de 1910.

El 6 de enero de 1915, Carranza dicta la primera Ley Agraria cuyo contenido fundamental consistía en la anulación de las enajenaciones de la propiedad comunal de los indígenas y la dotación y restitución de ejidos a los pueblos conforme a sus necesidades⁵. Con esta ley se da inicio formalmente al proceso de reforma agraria. Sin embargo, es pertinente aclarar que durante este periodo, la reforma agraria tuvo alcances muy limitados, debido a que no se modificó la estructura de la tierra. De hecho, la Ley Agraria de 1915 asentaba muy claramente:

⁴ Según Stavenhagen, el latifundio no era solamente una gran propiedad territorial, sino sobre todo un sistema social, un universo en el cual se desenvolvía cierto tipo de relaciones sociales y económicas. En 1910, último año de la dictadura porfirista, el 1% de la población poseía el 97% del territorio nacional, en tanto que el 96% de la población poseía solamente 2% de la tierra. Véase: Stavenhagen, R., et al., *Neolatifundismo y explotación*. Ed. Nuestro Tiempo, México, 1971

⁵ Dice el Art. 3 de la Ley Agraria de 1915: "Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieran sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno indispensable para tal efecto"

“No se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes, sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de ella para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y liberarse de la servidumbre económica a la que está sometida: es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores extranjeros puedan acaparar fácilmente esa propiedad”.

La importancia de esta primera Ley Agraria consiste en que dentro de sus ordenamientos queda reflejada por primera vez la ambigüedad y las contradicciones que caracterizarían al ejido como forma de propiedad. Lo anterior fue resultado del enfrentamiento de dos corrientes ideológicas antagónicas con diferentes concepciones acerca del papel que debía de jugar la propiedad ejidal en el desarrollo del sector agrícola. La fuerza del movimiento de Emiliano Zapata y las repercusiones del Plan de Ayala obligaron a Carranza a inclinarse por la idea de la reconstitución de los ejidos de los pueblos aunque ajustado a la noción liberal del fraccionamiento y la pequeña propiedad individual. Con esto, la nueva institución ejidal surgió como una mezcla vaga e imprecisa que desde su inicio afrontó graves problemas de definición y de organización, y cuyo estatuto legal se encontraría a merced de las imposiciones burocráticas resultantes de la lucha entre las corrientes liberal y socialista, las cuales impondrían sus criterios de acuerdo a la ideología presidencial en turno.

La Constitución de 1917 marca el fin del movimiento armado y el inicio de una nueva fase institucional en México. La Constitución en su artículo 27 legitima tres formas de tenencia: la comunal, la ejidal y la pequeña propiedad⁶ y establece un trato diferencial para las propiedades ejidales y comunales disponiendo que todos los asuntos relacionados

⁶ En los hechos, el latifundio no desapareció como forma de propiedad durante este periodo, es más, las extensiones de tierra declaradas como inafectables por parte de los gobiernos locales lo preservaban y garantizaban. Así, la “pequeña propiedad inafectable” en el estado de Colima podía ser hasta de 8 000 ha. En Chihuahua de 40 000 ha, en Durango de 20 000 ha, en Querétaro de 12 500 ha, en Guerrero de 6 000 ha, en Durango de 5 000 ha y así por el estilo en los demás estados de la República.

con la distribución o restitución de tierras y la solución de los litigios con los pueblos indígenas deberían resolverse en procesos administrativos y no en cortes judiciales. Lo anterior con la intención de proteger los intereses de los pueblos indígenas en contra de los terratenientes. Además, el art. 27 señala que⁷:

- Las tierras y aguas son originariamente propiedad de la nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, pero también podrá imponerle restricciones a la propiedad privada
- El Estado se erige como creador de propiedades, al señalar cuales son las modalidades aceptables y legales de la propiedad predios rústicos.
- Establece los límites de la propiedad agraria
- Excluye a las corporaciones civiles (sociedades por acciones) y religiosas de la posibilidad de poseer tierras
- Capacita a los núcleos de población a tener tierra

La primera etapa de la Reforma Agraria se limitó prácticamente a la restitución de tierras. El reparto agrario fue muy pequeño, limitándose la mayoría de las veces a legalizar la entrega de tierras que se había efectuado durante la revolución.

En 1925, durante el gobierno del general Calles, se dictan una serie de medidas jurídicas tendientes a reforzar a la pequeña propiedad privada. En la Ley Reglamentaria sobre la Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Ejidal y en La Ley de Irrigación dictada en aquellos años, queda establecido que el ejido además de ser una propiedad comunal, debía de fraccionarse para constituir parcelas como unidad de producción de cada ejidatario⁸. El impulso que se dio por parte del gobierno al

⁷ Morett, J., *Alternativas de modernización del ejido* Ed. Diana, México, 1993, p.16

⁸ Dice un fragmento de la Ley Reglamentaria: "(La) seguridad necesarísima para despertar el interés del campesino en el cultivo y aumento de la producción de las tierras, así como ese arraigo del mismo campesino a la parcela, indudablemente lo da la pequeña propiedad individual (...) El ejidatario que entra en posesión de su parcela tendrá el arraigo a la tierra que se busca, y la seguridad de que, llenando ciertos requisitos, el principal de los cuales es ponerla en cultivo y no abandonarla, nada ni nadie podrá arrancarle su posesión". Por otro lado la Ley de Irrigación establece: "Se trata de esa masa campesina que forma lo que pudiéramos llamar clase media de los agricultores y que serán, mediante el desarrollo de las obras de irrigación, los pequeños propietarios que queden colocados, por sus intereses y aspiraciones, entre los ejidatarios y los grandes terratenientes y, de esta forma, atenuarán en mucho los choques violentos de aquellos intereses,

parcelamiento de tierras, le arrebató a las comunidades todo poder de decisión sobre las modalidades de explotación de la tierra. Durante el mandato de Calles se manifiesta visiblemente la intervención del Estado en la vida interna del ejido, se prohíben los repartos espontáneos de tierra y se les quita a las comunidades la facultad para hacerlos.

Mucho tenía que ver en esto la concepción dominante de la vertiente moderada para la cual, la distribución de tierras era vista sólo como un medio para pacificar a los ejércitos campesinos y por lo tanto el ejido era considerado como un sistema transitorio de propiedad que se aplicaba a las comunidades indígenas con la intención de inculcar gradualmente el sentido de propiedad privada. Esta idea chocaba de frente con la concepción de la vertiente socialista y radical que consideraba al ejido como una institución permanente y para la cual el reparto agrario era visto como un instrumento para mantener la institucionalidad y la paz social en el campo. Ambas vertientes diferían ampliamente en cuanto a la definición de los actores sociales y en cuanto a las diferentes recomendaciones sobre política agrícola. Para los moderados la pequeña propiedad privada y el uso individual de la tierra darían lugar al pequeño empresario agrícola, el cual debía de constituirse como el principal sujeto del desarrollo en el campo. Mientras tanto, los radicales veían en el uso público y colectivo de la tierra, la manera que mejor se ajustaba a las tradiciones comunales de la población rural. En este sentido, consideraban que la estabilidad y la paz social debía de basarse en la alianza del Estado con los núcleos de población, es decir, con los habitantes organizados del ejido.

El reparto agrario que se dio durante la etapa del maximato fue muy limitada. En efecto, hasta 1931 solamente se habían repartido 6.8 millones de hectáreas entre 3 778 ejidos⁹. Sin embargo esta situación habría de cambiar pronto con la llegada de Cárdenas al poder. Se dice que la verdadera reforma agraria se lleva acabo durante el período presidencial de Lázaro Cárdenas, ya que es precisamente en esa etapa cuando verdaderamente se verifican cambios profundos en la estructura de tenencia de la tierra. El

sirviendo de estímulo con su ejemplo a los ejidatarios y de barrera a la ambición monopolizadora de los latifundios". Ambas citas tomadas de Silva Herzog, J., *El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Exposición y crítica*, FCE, México, 1951

⁹ Paz Sánchez, F., *El campo y el desarrollo económico de México*, Ed. Nuestro Tiempo, México, 1994

proyecto Cardenista impulsa fuertemente la reforma agraria con miras a frenar el creciente descontento rural y desactivar el movimiento campesino que día con día acumulaba más fuerza. El gobierno toma en esos años la decisión política de terminar con los latifundios ya que la gran propiedad terrateniente se había vuelto un obstáculo para el desarrollo económico del país. En efecto, la intervención de los terratenientes en la producción agrícola tendía a encarecer los productos agropecuarios y por ende los precios algunas materias primas y de los salarios urbanos y rurales, afectando las ganancias del sector industrial que se había convertido en el eje del desarrollo económico del país .

De esta manera, durante el período de Cárdenas se llegan a entregar 18 millones de hectáreas, muchas de las cuales se encontraban en tierras de alta productividad o en superficies que por su calidad, eran susceptibles de incorporarse a la producción en muy corto plazo. Como una forma de acabar con el latifundismo se dictan normas mas severas para restringir los límites de la pequeña propiedad y se les concede el derecho a los peones acasillados para solicitar tierras de las haciendas. De igual manera, se impulsa la construcción de grandes obras de irrigación y la formación de los ejidos colectivos en regiones donde se encontraban cultivos de gran importancia económica.

Es relevante que para el año de 1940, casi la mitad de las tierras cultivables estaban en manos de los ejidatarios; la superficie de labor de los ejidos que en 1930 era del 13% pasó a representar 47%; la superficie irrigada que correspondía al sector ejidal pasó de 13% en 1930 a 57% en 1940. De igual modo, al sector ejidal le pertenecía el 43% del producto agrícola y forestal y el 40% de la población económicamente activa agrícola.

A la luz de estos datos, podemos decir que el ejido fue la institución más favorecida durante el período Cardenista; sin embargo, la forma en que fueron distribuidas las tierras y las características que asumió el reparto agrario, dejan bien claro que nunca se le concibió como una institución que pudiera permitir la independencia económica del ejidatario y de

su familia, sino que siempre se le vio como un complemento a la actividad de peones agrícolas que desempeñaban sus miembros¹⁰

La Reforma Agraria que se verifica en el periodo de Lázaro Cárdenas logra frenar el movimiento campesino y disminuir la presión sobre la tierra sentando las bases para el impulso que los gobiernos posteriores le darán a la pequeña propiedad.

Los años posteriores al Cardenismo se caracterizan por una marcada disminución del ritmo y la calidad del reparto agrario. A este periodo se le denomina como la Contrareforma Agraria, ya que en los hechos se verifica un cambio importante en la dirección de la política agropecuaria. A partir de 1942, la legislación se reforma para privilegiar y fortalecer a la pequeña propiedad privada en detrimento de la propiedad ejidal¹¹. Las modificaciones a la legislación agraria propiciaron el nacimiento del neolatifundismo al otorgar a los propietarios de predios agrícolas y ganaderos la posibilidad de recibir un certificado de inafectabilidad o de promover un juicio de amparo contra la privación o afectación agraria de sus tierras. Durante estos años, la pequeña propiedad será vista como el sector dinámico del campo y a ella se le asignará la función de producir y suministrar alimentos a los centros urbanos; en esta perspectiva, se subestimó la función del ejido como unidad de producción y su funcionamiento se limitó a servir de base material para el asentamiento de la familia campesina y a proveer fuerza de trabajo barata, debido a la precariedad prevaleciente al interior de la economía ejidal. El reparto agrario se vuelve

¹⁰ Si la reforma agraria durante la época de Cárdenas hubiera tenido como objetivo la organización de unidades de producción eficientes, el reparto, además de haber sido mucho mayor, debería de haber incluido la dotación de maquinaria y herramienta adecuada para las labores de cultivo. De igual manera, hubiera sido conveniente la creación de un sistema eficiente de comercialización y de un gran sistema de crédito que apoyara a todos los ejidatarios ya que los alcances que tuvo el Banco Ejidal de aquel entonces se limitaba al otorgamiento de apoyos a los ejidos colectivos y a los pequeños propietarios privados. A pesar de la restitución y dotación de tierra, la superficie promedio del ejido durante el Cardenismo fue de 5.7 hectáreas (4.5 de temporal y 1.2 de riego) extensión insuficiente para que una familia campesina pudiera vivir exclusivamente de sus frutos.

¹¹ Entre otras disposiciones el Código Agrario expedido en 1942 declara inafectables las propiedades que tengan 100 ha de riego, 150 ha si se dedican al cultivo de algodón y hasta 300 ha si se cultiva café, plátano, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales. De igual manera las reformas constitucionales al artículo 27 en su fracciones X, XIV y XV, que se llevan a cabo en 1946, establecen los certificados de inafectabilidad y el juicio de amparo en el campo; así mismo confirman los límites de la "pequeña propiedad inafectable" y establecen el concepto de "pequeña propiedad ganadera" definiéndola como la extensión necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado

demagógico porque a pesar de que se siguen repartiendo tierras, la extensión repartida es cada vez menor y la distribución se concentra en superficies marginales de escasa calidad.

A finales de los años cincuenta, las tierras por distribuir se estaban agotando y por primera vez comienza a hablarse en los círculos gubernamentales del finiquito del reparto agrario. Sin embargo, el descontento que priva en el medio rural debido a la crisis agrícola, logra reactivar al movimiento campesino e incrementar la presión política por la demanda de nuevas tierras. En estos años, el Estado se ve forzado a otorgar grandes cantidades de tierra para frenar el descontento campesino y fijar de manera parcial y relativa la fuerza de trabajo rural¹². La superficie otorgada se consistió en su mayoría de tierras marginales no aptas para la agricultura o se trató de entrega de tierras en papel en forma de certificados de derechos agrarios.

La crisis se agudiza a mediados de los años setenta y junto con ella se cancela la posibilidad de dar marcha atrás en el reparto agrario. El ascenso del movimiento campesino consigue que Echeverría entregue una cantidad de tierras únicamente equiparable a lo concedido durante el Cardenismo; a pesar de esto, el impacto del reparto agrario sobre la producción agrícola y la ampliación del mercado interno fue muy limitado debido a la nula vocación agrícola de los terrenos otorgados¹³. En esta época se acentúa la intervención estatal en el campo mexicano y se estimula la producción agrícola a través de diferentes programas gubernamentales y reforma a la legislación agropecuaria. A pesar de que la Reforma Agraria se orienta cada vez más hacia la regularización de la tenencia de la tierra, el reparto agrario no se ve cancelado.

Los ochenta son años de crisis, no sólo en el sector agropecuario, sino en el resto de la economía. La apertura comercial, reducción de la inversión pública, el racionamiento del crédito y la baja rentabilidad de los productos agrícolas, contribuyeron a generar un clima

menor según la capacidad forrajera de los terrenos. Cabe aclarar que dicha "capacidad forrajera" tardó más de 25 años en definirse legalmente.

¹² La entrega masiva de tierras llega incluso a superar lo repartido por los presidentes desde 1915. Desde Carranza hasta Ruiz Cortínez (1915-1958) se entregaron 41.3 millones de hectáreas a los campesinos y del López Mateos a De la Madrid (1959-1988) se entregaron 49.6 millones de hectáreas.

de descontento que hacía imposible cualquier planteamiento que pusiera en tela de juicio la viabilidad del reparto agrario o la urgente necesidad de modernizar al ejido. Es hasta el gobierno de Carlos Salinas de Gortari que se hace pública la noción de “modernizar” al campo mexicano a través de una reforma de orden institucional que se ajustara a las necesidades y demandas de los nuevos actores rurales y que respondiera a los requerimientos del entorno económico actual.

La reforma al Art. 27 Constitucional y la promulgación de la Nueva Ley Agraria significaron un cambio de rumbo en cuanto a las política agraria instrumentada desde la Revolución Mexicana. La estructura jurídica que durante décadas definió las modalidades que podía asumir la propiedad en el campo fue modificada para dar pie a un nuevo arreglo institucional en donde los derechos de propiedad juegan un papel primordial en la asignación de recursos y en la delimitación del comportamiento de los agentes productivos en el agro.

b) La Estructura Institucional antes de la Reforma de 1992

Los Derechos de Propiedad

A partir de 1917 se dotó a 30 000 ejidos y comunidades con un poco más de 100 millones de hectáreas que representan más de la mitad del territorio nacional. Cerca de 3.5 millones de ejidatarios y comuneros fueron dotados o reconocidos en este proceso. Hoy en día los ejidatarios y su familias, 15 millones de mexicanos, son más numerosos que la población del país cuando se inicio el reparto agrario¹⁴. En el afán de cumplir con el mandato constitucional de dotar tierras se cometieron excesos al otorgar superficies que no eran aptas para la agricultura o terrenos inexistentes en la rígida realidad física.

¹³ Durante su mandato presidencial, Lázaro Cárdenas otorgó 17.9 millones de hectáreas, Luis Echeverría a su vez, entregó 16.8 millones de hectáreas a lo largo de su sexenio.

¹⁴ Warman, A., “La reforma al artículo 27 Constitucional”, *La Jornada*, Marzo 8, 1994

Si tomamos en cuenta que la población rural representaba a principios de siglo cerca del 70% de la población total y comparamos esta proporción con el 27% que representaba para 1990, podremos dar cuenta de que las características demográficas y económicas del país han cambiado radicalmente los últimos ochenta años. En 1910 el sector primario aportaba el 27.5% del PIB; en la actualidad, este sector participa únicamente con el 7.5% del PIB. No obstante estos datos, la proporción de habitantes en el campo ha permanecido alta con respecto a su participación en el producto. Esta es una de las principales causas que explican los bajos niveles de productividad en el sector y los grandes desequilibrios que existen en cuanto a la distribución del ingreso.

En nuestros días, los ingresos del sector rural son en promedio tres veces menores que los del resto de la economía, y la inmensa mayoría de los ejidos no producen lo suficiente como para garantizar su propia reproducción económica. Más de las dos terceras partes de los ejidatarios perciben únicamente ingresos derivados de la actividad agropecuaria que equivalen al 40% de un salario mínimo anual. Esta situación ha propiciado que en cerca del 80% de los ejidos, sus habitantes se vean obligados a emigrar temporalmente para subsistir.

Las formas actuales de tenencia de la tierra que el VII Censo Agrícola-Ganadero de 1991 reconoce son las siguientes: Ejidal, Comunal, Privada, Colonia y Pública. Estas diversas formas se integran y se combinan para dar forma a las unidades de producción rurales (UPR)¹⁵. El número de UPR a lo largo del territorio nacional asciende a 4,407.9 miles de unidades que ocupan una superficie de 108.3 millones de hectáreas. El 65.1% de esta superficie corresponde al régimen de tenencia privada, en tanto que 31.7% corresponde al régimen de tenencia ejidal o comunal. El resto, 3.2% es de tenencia pública o de colonia. Si tomamos en cuenta la superficie con régimen de tenencia privada y agregamos la superficie comunal y ejidal encontraremos que 10 entidades (Chihuahua, Sonora, Coahuila, Tamaulipas, Nuevo León, Jalisco, Zacatecas, Durango, Veracruz, Michoacán) integran al

¹⁵ Respecto de las UPR; esta unidad censal aglutina a las superficies de las unidades de propiedad privada con la superficie del sector parcelado ejidal y los ejidos colectivos, excluyendo las zonas de uso común de la propiedad social. Lo anterior impide desagregar los datos que corresponden a las unidades privadas de las sociales.

66.6% de la superficie nacional en las unidades de producción rurales. Debe destacarse que las seis primeras entidades localizadas en este grupo no sólo disponen de la mayor superficie en las unidades de producción, sino que también incorporan el mayor número de hectáreas bajo el régimen de tenencia privada¹⁶.

Posiblemente sea el sector ejidal el más afectado por la crisis económica que impera en el campo. Para 1990 el 86% de los productores rurales del país eran campesinos. De estos, el 70% eran ejidatarios y el 30% restante minifundistas privados. Apenas el 16% de los ejidatarios y el 13% de los propietarios minifundistas podían sostenerse a partir de su actividad productiva; mientras que el 52% de los ejidatarios vivían en condiciones de infrasubsistencia.

La parcela ejidal ha representado desde sus inicios serios conflictos y contradicciones¹⁷. El ejido concebido inicialmente como una forma transitoria de propiedad se convirtió con el paso de los años en una institución permanente caracterizada por una fuerte intervención estatal en todos los aspectos de su vida interna. La función tutelar del Estado en el caso del ejido, tendió a fortalecer una estructura de dominación integrada por una compleja red de relaciones burocráticas y políticas que abarcaban desde a las autoridades internas del ejido hasta las diversas instituciones gubernamentales implicadas en el desarrollo rural. Ello dio lugar a un círculo vicioso en donde los ejidatarios aceptaban las formas de producción y la tecnología que les eran impuestas desde el exterior a cambio del apoyo económico por parte de las agencias gubernamentales.

De igual manera, este sistema se prestó para que se presentaran abusos de autoridad por parte de los líderes de las comunidades, quienes en franca colusión con los representantes de las agencias estatales, acrecentaron su dominio mediante la apropiación

¹⁶ INEGI, *El recurso tierra en las unidades de producción rurales*, VII Censo Agropecuario, México, 1991

¹⁷ Dice Gordillo con respecto al ejido: "Por un lado hay una contradicción que puede describirse así: el derecho al uso privado puede significar -y de hecho ha significado- un creciente debilitamiento de la propiedad común, hasta el punto que el primero da acceso diferenciado a ciertos miembros de la comunidad ejidal a recursos políticos y económicos que les permiten desarrollar actividades de acumulación de capital privado. Pero del mismo modo, el derecho a la propiedad puede significar -y de hecho a significado- que el uso privado se vea entorpecido por la inercia social que inmoviliza la potencialidad productiva de toda la

de las parcelas abandonadas o haciendo uso de sus poderes discrecionales para desembarazarse en asambleas ficticias de los ejidatarios rebeldes o de los que se encontraban en una situación precaria como para entablar un juicio debido a infracciones legales previas. Estos y otros actos de corrupción fueron frecuentes al interior de los ejidos, alentando el surgimiento de los caciques y vulnerando al ejido en cuanto a su independencia, capacidad de decisión y acción como núcleo social.

El Censo Ejidal de 1991 consigna la existencia de 29, 983 ejidos y comunidades rurales en las cuales se registró la presencia de 3.5 millones ejidatarios y comuneros. Conforme a dicho Censo, la superficie ocupada por los ejidos ascendía a 102. 9 millones de hectáreas, de las cuales únicamente el 10% correspondía tierras de labor La superficie parcelada era de 28.4 millones de hectáreas. Adicionalmente no se encontraban parceladas cerca de 74.4 millones de hectáreas de terrenos ejidales y comunales, lo cual corrobora por un lado el hecho que la mayor parte de la tierra repartida no era apropiada para el cultivo; y por otro, la persistencia de la costumbre de disponer colectivamente de los pastos, los bosques y los terrenos productivos.

En lo que se refiere a su actividad principal, los 28,058 ejidos y comunidades se distribuyen de la siguiente manera: 23,684 (84.4%) son predominantemente agrícolas, 3,398 (12.1%) son ganaderos, 479 (1.7%) son forestales, 1719 (0.6%) se dedican a actividades de recolección y 326 (1.2%) están dedicados a otras actividades. En cuanto al uso de los recursos al interior de los ejidos y comunidades, a pesar de que más del 84% de los ejidos tienen a la agricultura como la actividad principal, sólo el 21% de las tierras ejidales son aptas para la agricultura. De esta manera a la precariedad de los recursos existentes se suma el uso inadecuado de estos ya aunque los ejidos están conformados en su superficie por un 57% de pastos, únicamente el 12% se dedican fundamentalmente a la ganadería. Lo mismo sucede con la silvicultura, actividad principal a la que se dedican menos del 2% de los ejidos a pesar de contar con más del 17% de los bosques.

El uso inadecuado de los recursos naturales ha llevado a una situación en la cual, aunado al desaprovechamiento de las potencialidades productivas de los predios además de las estrictamente agrícolas; se verifica la intensificación de procesos de deterioro ambiental y la deforestación de bosques y selvas, particularmente en la región sur del país donde se ha acelerado la expansión de pastos para la ganadería extensiva.

En un estudio realizado por Jesús C. Moretts¹⁸ en donde se ponderan diversos factores como son: la calidad de tierras, la disponibilidad de riego, las actividades principales, el patrón de cultivos, la existencia de agroindustrias, el acceso al crédito, los tipos de tecnología, el nivel de organización, las vías de comunicación, las pautas migratorias etc., se llegó a la conclusión de que entre el 73 y el 81% de los ejidos presentan condiciones y características que los hacen inviables económicamente. Dicho autor afirma que incluso si se llevara a cabo un amplio plan de reestructuración productiva que comprendiera: la construcción de grandes obras de infraestructura, un programa a gran escala de crédito rural, asistencia técnica, diseño de canales eficientes de comercialización, modificaciones en el uso del suelo y en el patrón de cultivos, además de cambios a nivel organizativo; se conseguiría que entre un 40 y un 50% de los ejidos fueran viables económicamente. El resto carece de posibilidades de volverse unidades productivas eficientes a menos que a todo lo anterior se sume una disminución de la relación tierra/hombre, situación que dadas las condiciones demográficas actuales parece por la vía de los hechos imposible, al menos en el corto plazo.

Otra de las características que exhibe la configuración del ejido en México es el grado de heterogeneidad que se presenta entre las diferentes regiones. Tan sólo siete estados (Veracruz, Michoacán, Chiapas, Oaxaca, Guanajuato, Jalisco y Tamaulipas) concentran el 44.78% de los ejidos y comunidades agrarias. En tanto, un número igual de entidades federativas (Aguascalientes, las dos Baja Californias, Colima, Morelos, Quintana Roo, Tlaxcala y el D.F.) poseen en conjunto solamente el 4.82% de los más de 29 mil ejidos y comunidades agrarias del país.

¹⁸ Moretts, J., 1993, *op. cit.*

Es de hacer notar que la gran mayoría de los ejidos (91.5%) se encuentra en zonas de temporal. La superficie ejidal de temporal dedicada a la agricultura es de 17 millones de hectáreas y se concentra en los estados de: Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Oaxaca y Veracruz. Por su parte, la agricultura ejidal de riego ocupa una superficie de 3.3 millones de hectáreas y se concentra en los estados de Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Michoacán, Chihuahua y Guanajuato que en conjunto representan el 50% de la superficie total.

Según datos de INEGI¹⁹ solamente el 62.4% de los ejidos recibió algún tipo de crédito destinado para actividades agropecuarias. El otorgamiento del crédito rural se concentró en los estados de: Sinaloa (85.5% de su ejidos), Aguascalientes (82.4%), Colima (82.3%), Morelos (79.9%), Nayarit (78.8%), Guanajuato (73.9%), Yucatán (72.4%), Sonora (72.3%), Zacatecas (72.1%), Guerrero (71.3%) y Tamaulipas (69.5%). En cuanto a la asistencia técnica, las entidades más favorecidas fueron Colima (81.6% de los ejidos en el estado), Sinaloa (77.9%), Nayarit (67.7%), Baja California (67%), Tamaulipas (65.8%), Sonora (64%), Morelos (62.9%) y Quintana Roo (60%).

En cuanto a las características tecnológicas y la dotación de servicios al interior de los ejidos, es de hacer notar que poco más de la mitad de los ejidos del país carecen de agua potable, el 31% no cuenta con electricidad y en casi el 40% la leña sigue siendo la principal fuente de energía. Por otro lado, las vías de comunicación también muestran signos de precariedad: el 78.3% de los ejidos no cuentan con carretera pavimentada y el 16.5% ni siquiera tiene brechas, debiendo conformarse con utilizar caminos de herradura o veredas. De acuerdo al Censo Ejidal de 1988 apenas el 37.8% de los ejidos posee algún tipo de instalación agropecuaria y cerca del 90% carece de instalaciones agroindustriales.

Las diferencias regionales se hacen más evidentes al verificar la distribución de la maquinaria y de la infraestructura agropecuaria. A pesar de que el 58% de los ejidos no cuenta con tractores, los estados de Durango, Zacatecas, Chihuahua, Guanajuato, Michoacán y Sinaloa concentran el 56% de las existencias totales de tractores.

¹⁹ INEGI *Encuesta Nacional Agropecuaria y Ejidal 1988*, Aguascalientes, México, 1988

Conforme a los datos anteriores resulta evidente la configuración de dos regiones claramente definidas de acuerdo al grado de desarrollo y a las condiciones de producción que prevalecen dentro de los ejidos. De este modo, sobresale la franja Centro-Sur y Sur del país como una región en la cual las actividades agropecuarias se llevan a cabo bajo condiciones de subsistencia y donde la ausencia de recursos técnicos y financieros, la carencia de maquinaria y equipamiento agrícola, y la pulverización de las dotaciones parcelarias han limitado el desarrollo del potencial agropecuario de toda esta zona, en particular de los estados de Puebla, Hidalgo, México, Tlaxcala, Chiapas y Oaxaca. Como contrapartida a esta situación encontramos en la región Norte, en el Bajío, en la zona de la Laguna, en el Pacífico Norte y en el Golfo de México; un estrato de ejidos con un alto potencial productivo en el cual se registra el mayor promedio de superficie por ejidatario; el mayor porcentaje de agricultura ejidal de riego; la mayor cantidad de recursos crediticios; y el porcentaje más alto de ejidos favorecidos con asistencia técnica y capacitación. Destacan en este panorama los estados de Baja California Norte, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Guanajuato, Tamaulipas y Chihuahua.

El carácter heterogéneo que presenta el sector agropecuario se manifiesta también en la profunda transformación que han sufrido los patrones regionales de cultivos. La diversificación de los productos agrícolas ha sido más evidente en los predios privados en donde a partir de la década de los setenta se redujo la superficie destinada al cultivo de básicos al 45.9%, incrementando a su vez el área destinada a granos forrajeros al 18.8%, los cultivos agroindustriales al 20.9% y a los de exportación al 14.3%. Por otro lado, los ejidos y comunidades agrarias han logrado mantenerse al margen de este proceso destinando poco más del 70% de la superficie ejidal al cultivo de básicos, principalmente de maíz y frijol²⁰.

Lo anterior ha contribuido a acentuar más la diferenciación que se presenta entre propiedad privada y propiedad ejidal y comunal. Sin embargo, hoy en día existen ejidos y comunidades ubicadas en la región norte del país que muestran patrones de cultivo y sistemas de producción muy similares a los utilizados en los predios privados. Esto nos

²⁰ Encinas, A., 1997, *op.cit.*, p.27

habla de que el proceso de diferenciación regional ha llegado a alcanzar incluso al sistema ejidal y comunal.

Otro elemento de suma importancia que no puede pasarse por alto al analizar el problema del ejido en México es el del minifundio.

La creciente presión demográfica sobre la tierra aunada a las características propias que asume el ejido como forma específica de propiedad condujeron con el paso del tiempo a la pulverización de los predios agrícolas. Actualmente poco más del 58% de los ejidatarios poseen predios iguales o menores a 5 hectáreas; llegando a ser esta superficie en algunas entidades del país menor a 1.5 hectáreas.

A pesar de que existen evidencias de que algunos sistemas de producción basados en el minifundio con un uso diversificado de recursos constituyen sistemas altamente productivos y rentables²¹; el minifundio en México ha estado asociado, salvo contadas excepciones, a la agricultura de autosubsistencia. En efecto, actualmente es extraño encontrar predios menores a 5 hectáreas que proporcionan la cantidad de ingresos suficiente para que el agricultor pueda dedicarse de manera exclusiva a su trabajo sin tener la necesidad de completar sus ingresos con otras actividades fuera de su parcela. Sin embargo, debemos reconocer que la improductividad del minifundio no se debe tanto al tamaño de la propiedad, sino al tipo de tecnología aplicada, a la cantidad de recursos aplicados a la producción agrícola y a la inseguridad en la tenencia de la tierra²².

La crisis agrícola y el fenómeno de la pobreza en el medio rural se ha extendido a lo largo y ancho de todo el país, afectando tanto a comuneros y ejidatarios como a los

²¹ Tal es el caso de los policultivos agrícolas del trópico, los sistemas agroforestales o la mundialmente famosa "chinampa" que ha logrado generar a pequeña escala, rendimientos de más de 4 toneladas de maíz por hectárea durante los últimos 500 años.

²² En Holanda, cada año se dedican 200,000 hectáreas a la producción y exportación de flores mediante el usufructo de alrededor de 200,000 propiedades de una hectárea cada una. Con base en el minifundio, Holanda no sólo es el primer exportador de flores, sino que es el líder del planeta en la balanza agropecuaria y encabeza buena parte de los rendimientos agrícolas a escala mundial. Toledo Víctor, "Recursos Naturales y Sustentabilidad" en Calva J. Luis (coord.) *Alternativas para el campo mexicano*, Tomo II, Fontamara, México, 1994.

pequeños propietarios rurales. No obstante este hecho, hay que decir que la población más afectada por la crisis ha sido precisamente la de los ejidatarios y comuneros.

Luis Tellez²³ con base en los datos arrojados por la Encuesta Nacional de Productividad Agropecuaria elaborada por SARH-INEGI en 1990, destaca algunas de las principales diferencias que existen entre el ejido y la pequeña propiedad:

- El ingreso de los ejidatarios es en promedio considerablemente menor al de los pequeños propietarios. Mientras que el 74.1% de los ejidatarios percibe un ingreso monetario menor a un salario mínimo; el porcentaje de pequeños propietarios en la misma situación fue sólo del 36%
- La productividad de los predios, el acceso al crédito de largo plazo, el número de propietarios que invirtió en la producción, y el monto de las cantidades invertidas, fueron considerablemente mayores entre los pequeños propietarios que entre los ejidatarios.
- El porcentaje de pequeños propietarios que utilizaban formas modernas de comercialización fue 10 veces mayor al observado en las parcelas ejidales
- Mientras que en los predios ejidales las faenas se realizan rentando tractores; en los predios de particulares, los pequeños propietarios son dueños de los mismos.
- A pesar de que la producción de los ejidatarios era más intensiva en mano de obra, el empleo generado por hectárea era mayor en el caso de los predios privados.

Estas diferencias se explican no tanto porque un régimen de propiedad sea mejor que otro, sino a las mayores alternativas que ofrecía la pequeña propiedad privada en lo que se refiere a la capitalización y el acceso a canales de comercialización y financiamiento. La evolución del sector agrícola mexicano y a las características que asumió la producción agrícola sentaron las bases para que la pequeña propiedad afrontara en mejores condiciones que el ejido la crisis en el sector rural.

²³ Tellez Luis, *La modernización del sector agropecuario y forestal*, FCE, México, 1994

Los Contratos

El desarrollo de contratos eficientes en el sector rural tiende a reducir la incertidumbre en la interacción social, evita que las transacciones sean muy costosas y contribuye, por tanto, a permitir que sean realizables los avances en la competitividad y en la productividad agrícola.

La legislación vigente hasta antes de las reformas al art. 27 constitucional, sancionaba la celebración de contratos fomentando la inseguridad entre los propietarios de predios agrícolas, quienes al carecer de otra alternativa, se veían obligados a desplegar diversas formas de simulación para llevar a cabo las labores de producción en el campo. Un ejemplo de ello es la mediería, actividad ampliamente extendida en el sector rural, que en cuanto a su carácter relativo e informal de contrato, es una forma de intercambio que define un arreglo institucional en el cual el propietario pone la tierra y el agente económico el capital sobre la base de una repartición acordada del producto.

Una de las razones por las cuales la legislación limitaba el desarrollo de contratos en las actividades agropecuarias, consistió en la protección extraordinaria que se le otorgó a los miembros de los ejidos y comunidades en la Constitución de 1917. Dicha protección quedó claramente manifestada al declarar la propiedad ejidal como inalienable, imprescriptible e inembargable. De esta manera el ejido se constituyó en una propiedad sujeta a múltiples limitaciones.

Las políticas que generaron estas restricciones obedecieron más que a incentivos económicos, a la necesidad de asegurar la permanencia y el acceso a la tierra de ciertos grupos sociales o comunidades indígenas, beneficiados por la reforma agraria. En la concepción de los legisladores, el mercado de tierras era visto como una fuerte amenaza para la reconstitución del tejido social en el campo, por lo que era necesario inhibirlo y controlarlo en favor de los ejidatarios.

Algunas de las limitaciones a las que estaban sujetas las tierras de los ejidos consistían en:

- Los derechos de los ejidatarios sobre sus tierras eran inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles; se prohibía de manera expresa su enajenación, cesión, transmisión, hipoteca, gravamen, venta o arrendamiento. La legislación establecía la inexistencia o nulidad de este tipo de contratos.
- Las tierras ejidales se adjudicaban individualmente entre sus miembros sin que este adquiriera el pleno dominio de su propiedad. La propiedad del ejidatario se limitaba únicamente al usufructo parcelario. El aprovechamiento individual de las tierras ejidales terminaba si se decidía la explotación colectiva a favor de todos los miembros del ejido
- La legislación prohibía la celebración de contratos de compra-venta, de arrendamiento, de aparecería y de mediería. El ejidatario estaba obligado a trabajar directamente su tierra y estaba penado cualquier tipo de contrato que implicara la explotación de la tierra por terceros o el empleo de trabajo asalariado.

Los impedimentos legales para la celebración de contratos fueron vistos en un principio como necesarios, ya que se trataba de evitar la reconstitución de los latifundios y de proteger al campesino del despojo de su predio.

Con el tiempo, esta situación inhibió el uso eficiente de los recursos y contribuyó a que las actividades agrícolas se llevaran cabo bajo condiciones adversas que limitaron su potencial productivo en perjuicio del ejido y del ejidatario. Las restricciones institucionales restringieron las posibilidades de financiamiento y capitalización, además de generar en muchas ocasiones corrupción y sistemas clientelares al interior de los ejidos.

La incapacidad económica de los ejidatarios para trabajar sus tierras llevó paulatinamente a los miembros del ejido al establecimiento de prácticas cotidianas de usufructo parcelario y arrendamiento, distintas formas de aparcería y mediería, cesión y

transmisión de derechos e incluso venta de tierras ejidales realizadas al margen de la legislación. Para tener una idea acerca de la relevancia de los tratos agrarios al interior de los ejidos, basta con mencionar que al menos una tercera parte de los ejidatarios tiene algún acuerdo de explotación de la parcela que implica el traslado del usufructo de la tierra. Al ser estas actividades ilegales, existía inseguridad e incertidumbre entre los ejidatarios, ya que si en el transcurso de alguna de estas operaciones se presentaban problemas, los perjudicados se encontraban en una situación de indefensión plena al no poder recurrir a las autoridades por tratarse de contratos establecidos fuera de la ley. Además, al no estar jurídicamente amparadas, no existía un mecanismo justo para la fijación del precio de las parcelas o para establecer el monto de la renta de las tierras ejidales

Las dificultades para hacer cumplir contratos generó incertidumbre en cuanto a la tenencia de la tierra, y aumentó los costos de transacción, ya que a medida que es más costoso cumplir un contrato, más difícil es efectuar transacciones²⁴. La prohibición de contratar trabajadores asalariados significó un obstáculo para el desarrollo de la producción agrícola, sobre todo en regiones de cultivos que requerían del concurso de gran cantidad de mano de obra. De igual modo, el hecho de que la parcela ejidal no pudiera darse como garantía para el otorgamiento de crédito, significó prácticamente que el gobierno se convirtiera en el único agente que otorgara financiamiento al campo, lo cual acarreó con el tiempo múltiples ineficiencias y corrupción.

La falta de definición en los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas y las diversas causales de suspensión y cancelación de derechos agrarios (entre ellas la celebración de contratos de arrendamiento de la parcela) constituyeron otro factor de inseguridad en cuanto a la tenencia de los ejidatarios.

Indudablemente esta situación, restó certidumbre para realizar inversiones productivas a largo plazo. La indefinición de derechos entre el núcleo de población ejidal y el ejidatario aunado a la incertidumbre sobre la explotación futura de los recursos naturales, ocasionó que el usuario buscara obtener el mayor beneficio posible en el corto plazo,

acelerando de esta manera los procesos de degradación ecológica y la pérdida de valiosos recursos como las selvas y los bosques. Al mismo tiempo, la crisis económica y las rigideces legales propiciaron el abandono de parcelas y el establecimiento de asentamiento irregulares que contribuyeron a generar mayor inseguridad jurídica, inhibiendo la capitalización y el aprovechamiento de otros recursos productivos.

Sin embargo, la ausencia de un mercado formal no significó que el sector ejidal no desarrollara mecanismos informales para regular el mercado de tierras. Algunos estudios²⁵ revelan la presencia de mecanismos mas o menos complejos, utilizados para otorgar un grado mínimo de seguridad en las transacciones informales, apoyados en reglas locales más que legales. Durante años, el cumplimiento de los contratos en el campo respondió a una normatividad de corte comunitario más que mercantil. Esta normatividad se vio reforzada por relaciones informales y por "instituciones" como las economías de prestigio, el compadrazgo y el padrinazgo entre otras. Por tanto, en el mercado rural, aunque los tratos agrarios no encuadraban dentro del marco jurídico dominante, lo hacían en el derecho campesino basado en la costumbre y la tradición.

La Acción Colectiva

La organización rural en México ha estado determinada históricamente por las características de la política agraria, por la correlación de fuerzas sociales en el campo y por la influencia de las organizaciones políticas.

En el campo, la principal preocupación del Estado después del movimiento armado de 1910 consistió en resolver todos los problemas relacionados con la tenencia de la tierra. Durante las primeras décadas de este siglo la política agraria se concentró en la restitución y repartición de tierras. Para tal fin, el marco jurídico agrario se abocó a establecer los procedimientos correspondientes para la restitución de tierras, bosques y aguas a las comunidades que hubiesen sido despojadas de ellos, la dotación a los núcleos de población

²⁴ Véase: Palma Rangel M., "La reforma institucional del sector agrícola mexicano. Un enfoque basado en los derechos de propiedad", *Economía Informa*, No. 273, dic-ene 1999.

que carecieran de tierras o no las tuvieran en una cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades y la creación de nuevos centros de población para el reparto de tierras en lugares poco poblados.

Posteriormente, una vez avanzado el reparto agrario, fue necesario atender y dotar de normatividad a las actividades que implicaban diferentes formas o niveles de organización en el sector rural. Esta preocupación se manifestó en la promulgación de leyes con la finalidad de organizar a los ejidos y conformar asociaciones agrícolas y ganaderas²⁶. Las sucesivas leyes de crédito agrícola junto con sus reformas y adiciones sentaron las bases para la conformación de diversos tipos de figuras asociativas, tanto para los pequeños propietarios como para el sector social. Así pues, de 1926 hasta 1970, la organización campesina se caracterizó por considerarse más que un asunto productivo, un asunto político y gremial; y por tener como eje, la organización para la obtención del crédito preferencial.

A principios de la década de los setenta, la revolución tecnológica había llegado al campo y junto con ella la noción de que era necesario reorientar la organización campesina hacia fines productivos con la finalidad de cubrir los altos costos de la maquinaria agrícolas y aprovechar las economías de escala para poder competir de una manera eficiente.

La Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971 y la Ley General de Crédito Rural de 1976 que derogó a la de Crédito Agrícola de 1955, significaron una nueva visión en cuanto al papel que debía jugar la organización en el campo²⁷. A partir de esa fecha, surgen diversas figuras asociativas como las Uniones de Ejidos, las Sociedades de Producción Rural, las Asociaciones Rurales de Interés Colectivo y otras, las cuales además de seguir ocupándose de la obtención de créditos agrícolas o ganaderos, también iba a concentrarse

²⁵ Véase el estudio de Emmanuelle Bouquet: "Mercado de tierras ejidales en Tlaxcala: Formalidad e informalidad del cambio institucional", *Estudios Agrarios* No 11, México 1999.

²⁶ En 1922 se expidió la circular No 51 de la Comisión Nacional Agraria, en la cual se proponía que en cada ejido se formara una cooperativa de producción agrícola. Esta propuesta fue incorporada, cuando mucho, a una docena de ejidos del país. Posteriormente, el primer mandamiento terminante para la organización de los ejidos fue la Ley de Bancos Ejidales de 1926, la cual creaba cooperativas de servicios y que fue expedida junto con la Ley de Crédito Agrícola que creaba Sociedades Locales de Crédito.

²⁷ Dice el art. 6 transitorio de la Ley General de Crédito Rural: "Las sociedades locales de crédito agrícola, constituidas conforme a la misma Ley de Crédito Agrícola del 30 de diciembre de 1955, seguirán

en actividades complementarias a la producción tales como la comercialización e industrialización de los productos rurales. Cabe añadir que el ámbito de acción de estas organizaciones de segundo piso se restringirá únicamente a los servicios²⁸.

A principios de los ochenta, el minifundio se convirtió en un problema muy grave. Con superficies menores a cinco hectáreas no existían posibilidades de desarrollar una agricultura moderna y mecanizada. La Ley de Fomento Agropecuario dictada durante el sexenio de José López Portillo, tuvo como principal objetivo impulsar la organización campesina y sentar las bases para el reagrupamiento parcelario. Esta ley contemplaba una gran participación del Estado mediante la transformación de los distritos de riego y de temporal en distritos de desarrollo rural, a través de los cuales la SARH se proponía ayudar a la producción agropecuaria. Sin embargo los resultados de esta estrategia fueron muy limitados.

Las organizaciones creadas a partir de la década de los setenta al amparo de la legislación fueron incapaces de sustraerse al verticalismo propio de los aparatos burocráticos. El debilitamiento de las unidades económicas ejidales y la ausencia de compromisos formales que aseguraran que el excedente económico retenido por las figuras superiores se iba a traducir en un incremento en el bienestar de los socios, derivó en un distanciamiento de las organizaciones superiores con respecto de la base social. Las organizaciones de segundo nivel, concebidas como un apéndice del aparato estatal en el campo perdieron paulatinamente representatividad generando a su vez desinterés por parte de los productores agremiados.

Aunque en un inicio, el marco jurídico agrario respondió a las necesidades y a las preocupaciones propias del periodo posrevolucionario; con el paso del tiempo, se convirtió

considerándose como sujetos de crédito, debiendo transformarse en sociedades de producción rural en un plazo no mayor de 24 meses"

²⁸ "El art. 92 de la Ley General de Crédito rural prohíbe expresamente a las uniones la explotación de la tierra, con lo cual queda establecido que las uniones de ejidos son cooperativas de servicios y no de producción, aunque puedan estar formadas por ejidos colectivos." Fernández Ramón, *La empresa ejidal*, Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, México, 1978, p. 49

en un factor que influía negativamente en el desarrollo y la productividad del sector agropecuario.

La legislación agraria vigente hasta antes de 1992 contenía algunos ordenamientos que limitaban el margen de acción de la organización en el campo obstaculizando sus alcances. Los preceptos que anteriormente habían servido para evitar la existencia o conformación de latifundios simulados, inhibieron a su vez la asociación entre los productores rurales mediante la compactación de sus tierras, ya que al rebasar los límites de la pequeña propiedad, la superficie excedente se convertía en afectable para efectos del reparto agrario. Al estar sujeto a la extensión agrícola que le había sido asignada y sin posibilidad legal de expansión, el ejidatario o pequeño propietario se veía imposibilitado de elegir el tamaño óptimo de su predio de acuerdo con sus intereses productivos. Las restricciones en el uso de las tierras ejidales, limitaron la posibilidad de asociación entre los agentes productivos y con ello la posibilidad de superar los problemas que acarrea el minifundio improductivo en el campo canalizando recursos para su capitalización.

Al mismo tiempo, la prohibición legal a las sociedades mercantiles por acciones de tener en propiedad, poseer o administrar tierras rurales, que en su tiempo tuvo alguna justificación²⁹, se convirtió en un obstáculo para la capitalización, el incremento en la productividad y el bienestar de los ejidatarios.

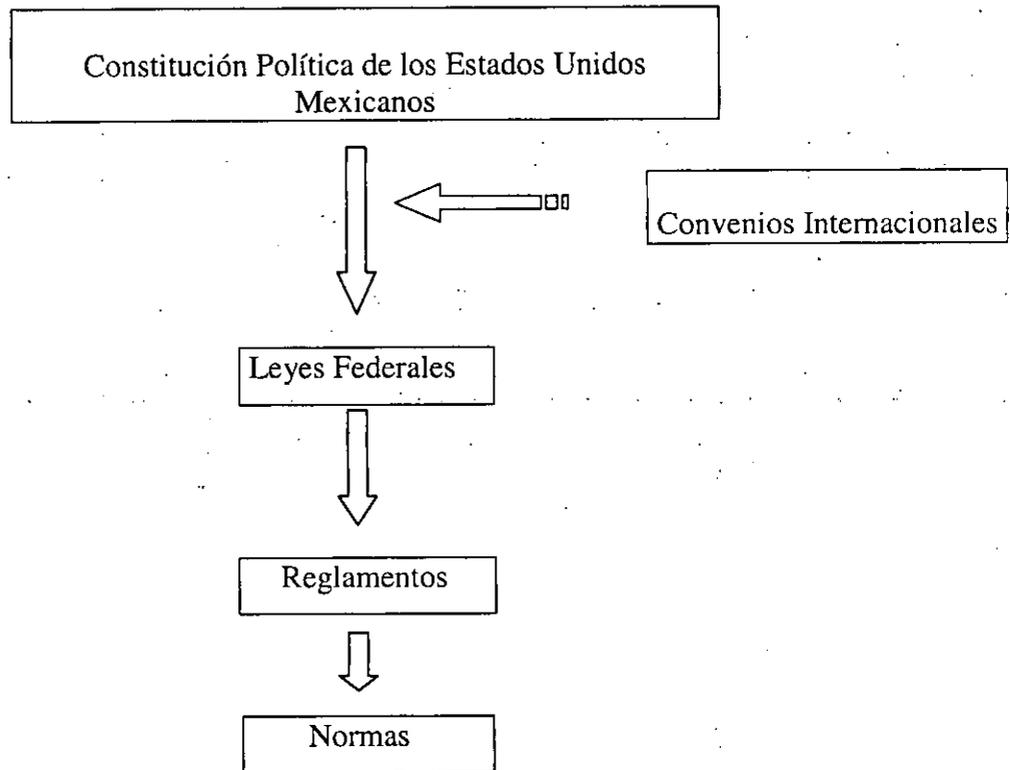
La prohibición a las sociedades mercantiles de invertir en el sector agropecuario; la imposibilidad de celebrar contratos de renta, aparcería y asociación que implicarán algún tipo de transacción con la tierra; y la inseguridad en la tenencia de la tierra, fueron factores que inhibieron la inversión de los productores rurales y la canalización de recursos productivos al agro por parte de otros sectores de la economía, perjudicando principalmente al estrato de productores rurales de más bajos ingresos.

²⁹ El origen de esta disposición reside en que gran parte de los latifundios de antaño estaban constituidos en gran parte por sociedades anónimas. Es importante mencionar que la legislación mercantil de aquella época

4.2 EL NUEVO MARCO NORMATIVO

El marco jurídico mexicano está integrado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, órgano máximo del cual se desprenden todas las leyes, estatutos y códigos del país.

El nivel jerárquico de estos instrumentos legales se representa de la siguiente manera:



contemplaba la existencia de acciones al portador, lo cual hubiera hecho prácticamente imposible el control de la propiedad y por tanto la detección de tierras susceptibles de afectación.

Dos instrumentos jurídicos son marco fundamental en lo que se refiere a la tenencia de la tierra: el Art. 27 Constitucional y la Ley Agraria.

En la presentación del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, quedó claramente establecida la voluntad del ejecutivo de emprender una serie de reformas con el objetivo explícito de modernizar al campo.³⁰

En términos generales, el diagnóstico y los planteamientos consignados dentro del Plan Nacional de Desarrollo, sirvieron de premisa para la reforma institucional que se llevará a cabo al interior del sector agropecuario algunos años después³¹.

La situación del campo mexicano, expuesta en la iniciativa de reformas al artículo 27 de la Constitución presentada por el Presidente de la república ante la Cámara de Diputados el 7 de noviembre de 1991, señalaba como principales obstáculos para la modernización del sector rural:

- La persistencia del minifundio, que se tradujo a lo largo del tiempo en estancamiento productivo, deterioro técnico, baja productividad, relaciones de intercambio desfavorables y niveles de vida inaceptables para el campesino.

³⁰ "Modernizar el campo implica de manera fundamental, que los campesinos sean los que determinen sus programas de producción y sus compromisos y sistemas de trabajo sin que las autoridades ejerzan tutelajes anacrónicos y nocivos. Modernizar el campo requiere de esquemas equitativos de asociación entre ejidatarios, pequeños propietarios y empresarios que con apego a la ley promuevan el flujo de capital, el trabajo de tierras y recursos ociosos, el uso de mejoras técnicas y la obtención de mayores rendimientos. Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989, p.71

³¹ Respecto a la cuestión agraria, el Plan destaca³¹:

"Es indispensable afirmar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y concentrar el esfuerzo en otras acciones para promover la modernización económica y social del campo.

Las tierras de ejidos y comunidades se han visto sujetas al comercio y al rentismo en una proporción importante, violándose las disposiciones legales en la materia. Reconocer esta realidad es el inicio para encontrar nuevas soluciones de fondo que den garantía plena de seguridad, permanencia e incentivos en la tenencia de la tierra. Garantizar su utilización productiva es la base fundamental del programa de desarrollo rural. Así mismo, evitar el minifundio disperso e improductivo es uno de los requisitos indispensables para impulsar e incrementar el empleo de la técnica moderna y la productividad en el campo."

Y más adelante apunta:

"La asignación correspondiente a la agricultura y ganadería ocupará un lugar preponderante dentro de la inversión pública, la que será asimismo utilizada para atraer montos crecientes de recursos de los propios productores, así como de otros inversionistas, que podrán acogerse a diferentes modalidades de asociación en participación". *Ibid*, p. 71-73

- Ausencia de incentivos para la inversión de capital, debido en gran parte a la inseguridad jurídica de la tenencia de la tierra y a la ineficiencia de los campesinos minifundistas para cumplir con las condiciones que generalmente requiere la inversión.
- Restricciones institucionales para la celebración de contratos de asociación entre los productores rurales, lo cual promovió un mercado informal de tierras, en donde las prácticas de usufructo parcelario, renta, asociaciones y mediería se llevaban a cabo al margen de la ley con las consecuentes dificultades para afrontar problemas relacionados con el financiamiento, el acceso a tecnología y a escalas de producción rentables.

Ampliar las condiciones de justicia y la libertad en el campo, fueron los objetivos fundamentales que se plantearon en la exposición de motivos de la reforma; para lo cual, el nuevo marco institucional se propuso llevar a cabo las acciones pertinentes con el fin de dotar de mayor certidumbre a la tenencia de la tierra, incentivar la capitalización del campo y otorgar libertad a los ejidatarios para decidir sus formas de organización y establecer, dentro de los márgenes de la ley, los vínculos productivos que deseen establecer entre ellos o con terceros para aprovechar su territorio.

La reforma institucional al sector agrícola que se realizó durante la administración del presidente Carlos Salinas, encuentra un referente estático en las reformas al artículo 27 Constitucional aprobadas en 1992; y una vertiente dinámica en las leyes reglamentarias del mandato constitucional³².

Otra preocupación de la política de desarrollo, que estuvo presente durante el sexenio de Salinas, fue la protección y el cuidado del medio ambiente. En este terreno, además de implementar políticas públicas y acciones sistemáticas a nivel institucional

³² Dice José Ayala al respecto: "En efecto, la reforma institucional agraria tiene en primer lugar, un marco claro (jurídicamente estático) que permite establecer confianza, claridad y certidumbre al intercambio económico, y a las relaciones entre agentes, mercados y organizaciones; y en segundo lugar, tiene una vertiente (dinámica jurídicamente) que genera las reglas que buscarán facilitar la administración de la transición institucional y su plena implantación, el reacomodo de fuerzas, y el aprendizaje y socialización de las nuevas instituciones". Véase: Ayala, J., 1997, *op. cit.* p.22

tendientes a incentivar la adopción de criterios de sustentabilidad en las actividades productivas; se buscó generar un marco normativo que promoviera la conservación, el uso y el aprovechamiento racional de los recursos naturales. Con tal motivo, cabe agregar que además de la tenencia de la tierra se reformaron las disposiciones jurídicas que regulan el agua y los bosques.

a) El Artículo 27 Constitucional

Las modificaciones más importantes al artículo 27 Constitucional fueron las siguientes:

- Se finiquita el reparto agrario, y junto con él, la obligación constitucional del Gobierno Federal de dotar de tierras a los núcleos de población que lo soliciten. Con esta medida se pretendió otorgar definitividad y certeza a la tenencia de la tierra de los ejidatarios y comuneros, así como seguridad a los pequeños propietarios e inversionistas de otros sectores de la economía, generando condiciones para la capitalización del campo. Sin embargo, se establece como medida transitoria, que los procedimientos iniciados antes de la reforma continúen su trámite legal conforme a las disposiciones anteriores, debiéndose poner los expedientes en estado de resolución por la Secretaría de la Reforma Agraria y turnarlos posteriormente al Tribunal Superior Agrario para que se dicte la resolución correspondiente.
- Se prevé la creación de un organismo dotado de plena jurisdicción y autonomía para la procuración de justicia agraria; sustituyendo de esta manera, las facultades jurisdiccionales que la legislación anterior otorgaba al ejecutivo en esta materia.
- Se establecen medidas para la regulación de mejoras en las tierras por parte de los ejidatarios. Queda asentado el principio general de que siempre que el propietario introduzca mejoras en la calidad de la tierra, ésta quedará en su poder, aunque en virtud de tales mejoras los predios rebasen la extensión de la pequeña propiedad³³.

³³ “Se considera pequeña propiedad agrícola, la que no exceda por individuo de 100 ha de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierra. Para efectos de equivalencia se computará 1 ha de

En el caso de tierras ganaderas que se mejoren y parte de las mismas se dediquen a uso agrícola, existe la limitación de que las tierras destinadas a tal uso no deberán exceder los límites de la pequeña propiedad agrícola, reservándose el resto para uso ganadero. Con estos ordenamientos se busca preservar y ratificar el concepto de “pequeña propiedad” con el fin de dar paso a la conformación de asociaciones que aprovechen las economías de escala en la producción e inviertan mayores recursos. Al mismo tiempo, las reformas estimulan el mejoramiento de las tierras y el uso racional de las mismas, al permitir la flexibilidad necesaria para cambiar de uso agropecuario.

- Se suprime la prohibición constitucional vigente desde la promulgación de la Constitución de 1917, en el sentido de que ninguna sociedad podía ser propietaria de terrenos rústicos. La reforma faculta a las sociedades mercantiles por acciones a tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales, siempre y cuando su extensión no exceda en 25 veces los límites de la pequeña propiedad. También se suprime la prohibición genérica a las corporaciones civiles, de poseer o administrar bienes raíces. Estas disposiciones apuntan a la superación de los problemas que acarrea el minifundio, mediante el fomento de nuevas formas de asociación que canalicen inversión productiva al campo y contribuyan a alcanzar las escalas técnicas y económicas de la moderna unidad agropecuaria y forestal, respetando los límites que la Constitución establece a la pequeña propiedad individual.
- El nuevo artículo 27, elevó a rango constitucional la propiedad ejidal y comunal, con la finalidad de terminar con la situación de ambigüedad, confusión e incertidumbre sobre los derechos de propiedad en el ámbito ejidal. Con la reforma constitucional queda claro que los titulares de la propiedad ejidal y comunal son los ejidos y comunidades, que son personas morales con personalidad jurídica propia, cuyos integrantes tienen derecho al aprovechamiento o usufructo de las tierras que la conforman y, a partir de las modificaciones constitucionales, también a convertirse en propietarios plenos de su respectivas parcelas.

La reforma al artículo 27 constitucional, ratifica la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas; así como el dominio directo, inalienable e imprescriptible que posee sobre los recursos naturales; prohíbe de manera expresa los latifundios y mantiene el precepto que otorga a la nación la facultad de expropiar por causa de utilidad pública e imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; así como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, cuidar de su conservación y mejorar las condiciones de vida de la población rural. De igual modo, permanecen las obligaciones del Estado de impartir justicia agraria expedita y de promover el desarrollo rural integral.

b) La Nueva Ley Agraria

La Nueva Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1996, es la ley reglamentaria del Art. 27 Constitucional, lo cual significa que en ella se desarrolla a detalle lo establecido por dicho precepto en materia agraria.

La Nueva Ley Agraria, estructurada en diez títulos con 198 artículos y ocho artículos transitorios, ordena todo lo relativo a los ejidos y comunidades; establece los derechos y obligaciones de los ejidatarios y comuneros; regula los órganos del ejido, las tierras y aguas del mismo, su limitación y su destino; establece los diferentes tipos de tierra al interior del ejido, regula las actividades de las sociedades rurales, de la pequeña propiedad y de las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales. De igual modo, la Ley Agraria, introduce la normatividad de la Procuraduría Agraria, los Tribunales Agrarios y del Registro Agrario Nacional. Así mismo, se expidió el Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares y el Reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la propiedad rural

Algunos elementos que destacan por su importancia dentro del nuevo arreglo institucional son:

- Además de encomendar al Ejecutivo Federal la promoción del desarrollo equitativo e integral del sector rural, la Nueva Ley Agraria establece que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes deberán fomentar, entre otras cosas, el cuidado y conservación de los recursos naturales, así como su aprovechamiento racional para preservar el equilibrio ecológico.
- La nueva legislación, atribuye personalidad jurídica y patrimonio propio a los núcleos ejidales, dejando bien en claro, que ellos son los propietarios de las tierras que se les han dotado. Así mismo, señala que la organización interna del ejido se expresa en su reglamento interno, estatuto para cuya validez legal únicamente requiere que este aprobado por la Asamblea e inscrito en el Registro Agrario Nacional.
- La Nueva Ley Agraria considera como sujetos de derecho a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados³⁴ y jornaleros agrícolas. De esta manera la legislación extiende su margen de acción, estableciendo la protección de los derechos de otros campesinos.
- La Ley otorga la facultad al ejidatario para designar libremente a los herederos de sus derechos ejidales mediante una lista de sucesión. En caso de no existir tal lista, la Ley establece la línea de sucesión legítima, y en caso de que no existan sucesores o haya imposibilidad de heredar, el Tribunal Agrario venderá los derechos correspondientes al mejor postor entre los ejidatarios y avocindados y el importe de dicha venta será otorgado al núcleo de población ejidal.
- La Ley determina la conformación y el funcionamiento de los principales órganos del ejido. Tales órganos son: la Asamblea, el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia.

³⁴ La figura del avocindado es una notable novedad en la legislación agraria. Se considera avocindado a aquel residente del ejido que, sin contar formalmente con derechos ejidales, ha residido por un año o más en las tierras del núcleo ejidal y ha obtenido a través de la Asamblea o el Tribunal Agrario competente, el reconocimiento legal de su status como parte actual del ejido y eventual aspirante a adquirir la titularidad de dichos derechos.

- La Asamblea es considerado el órgano supremo del ejido, en el cual participan todos los ejidatarios y que deberá de reunirse cuando menos, una vez cada seis meses. La Ley establece que será de competencia exclusiva de la Asamblea la resolución de los asuntos más importantes: tales como la formulación y modificación del reglamento interno; la aceptación o separación de ejidatarios; la elección y remoción de los miembros del Consejo de Vigilancia y el Comisariado Ejidal; la aprobación de las cuentas y la aplicación de recursos económicos al ejido; decidir sobre la contratación de uso y disfrute de las tierras de uso común, así como la distribución de las ganancias que arrojen las actividades del ejido; la regularización de la tenencia al interior del ejido; la autorización para que los ejidatarios adopten el dominio pleno de sus parcelas, la aportación de tierras de uso común a sociedades; conversión del régimen ejidal y comunal, y la terminación del régimen ejidal cuando ya no existan condiciones para su permanencia. Así mismo la Asamblea puede reservarse los demás asuntos que considere conveniente, siempre y cuando lo haga dentro de los términos de la Ley y sin afectar los derechos individuales.
- La legislación anterior otorgaba al Comisariado Ejidal funciones de auténtica autoridad al interior de los ejidos. La nueva legislación, redefine sus funciones convirtiéndolo en un órgano de administración, el cual actúa como ejecutor de la voluntad de la Asamblea. Entre sus principales funciones están : la de representar al ejido y administrar los bienes comunes de acuerdo a lo establecido por la Asamblea; procurar que se respeten los derechos individuales de los ejidatarios; convocar a asambleas y cumplir los acuerdos tomados por las mismas y dar cuenta a la Asamblea de las labores efectuadas, los movimientos de fondos y el aprovechamiento de las tierras de uso común. El Consejo de Vigilancia es el órgano de control de las funciones del Comisariado, entre sus funciones esta la de supervisar los actos del Comisariado y convocar a la Asamblea en caso de que este no lo hiciere.
- La Ley establece las Juntas de Pobladores, como reconocimiento a los miembros del núcleo de población que no poseen la calidad de ejidatarios. En estas juntas,

se tocan las cuestiones que afectan a toda la comunidad en su conjunto, fundamentalmente las que se refieren a las tierras de asentamiento humano.

- Las tierras ejidales se dividen por su destino en: tierras para el asentamiento humano, tierras de uso común y tierras parceladas. Cada una sujeta a distintas modalidades. Las tierras de uso común³⁵, así como las de asentamiento humano³⁶, son consideradas imprescriptibles, inalienables e inembargables. En este punto cabe distinguir que los solares asignados a los ejidatarios son propiedad plena de sus titulares.
- La Nueva Ley Agraria establece la posibilidad de que las tierras de uso común puedan ser transmitidas a sociedades mercantiles o civiles en las cuales participen el ejidatario o los ejidatarios. Este ordenamiento reviste de gran importancia en lo que se refiere a la organización y capitalización en el campo, ya que la mayor extensión de tierras ejidales en el país corresponde a tierras de uso común.
- En cuanto a las tierras parceladas, la Ley establece que los ejidatarios podrán conceder el uso o usufructo de las mismas mediante contratos de aparcería, medianería asociación o arrendamiento sin autorización o permiso de autoridad alguna. Del mismo modo, podrán aportar el usufructo de sus tierras a la formación de sociedades o vender sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población. En el caso de la enajenación a otros ejidatarios o avecindados, tendrán derecho de tanto o preferencia el cónyuge y los hijos del enajenante en ese orden. De este modo, se induce la libre circulación de los derechos parcelarios al interior del sistema ejidal, con lo cual se pretende romper la inmovilidad y estimular la posesión de tierras por parte de los ejidatarios más emprendedores o que están más interesados en la mejora de las parcelas.
- La nueva legislación permite al ejidatario adoptar el pleno dominio sobre sus parcelas, con lo cual estas dejarán de sujetarse a los ordenamientos de las tierras

³⁵ Las tierras de uso común constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y son aquellas que no han sido destinadas por la Asamblea para el asentamiento del núcleo de población y tampoco son tierras parceladas.

ejidales para quedar sujetas a las disposiciones del derecho común.³⁷ La enajenación por parte de un ejidatario de sus tierras de pleno dominio, a un tercero no ejidatario, no le hace perder su carácter de ejidatario a menos que no conserve derecho alguno sobre otras tierras ejidales o de uso común. La Ley dispone, como un mecanismo de protección al ejido y a los ejidatarios, que las parcelas sobre las que se ha adoptado dominio pleno y que pretendan ser enajenadas, deberán ser previamente ofrecidas a los familiares del ejidatario, a las personas que hayan trabajado por más de un año esas tierras, a los demás ejidatarios y a los vecindados del ejido en ese orden. Cabe añadir que los ejidatarios no podrán ser titulares de derechos parcelarios en una extensión mayor que la equivalente al 5% del ejido o mayor a los límites establecidos para la pequeña propiedad.

- La Ley prevé la posibilidad de adquirir la titularidad de los derechos ejidales mediante la posesión pacífica, continua y pública de las tierras ejidales durante un periodo de cinco años si es de buena fe (cuando el posesionario está bajo la creencia de que son tierras propias) o de diez años si es de mala fe (cuando se está consciente de que la posesión es ilegítima). Esta disposición busca incentivar el uso y cuidado de las tierras ejidales.
- Las tierras ejidales (de uso común o parceladas), podrán ser objeto de contratos de asociación o aprovechamiento. La Ley ordena que los contratos que impliquen el uso de tierras ejidales por terceros no podrán tener un periodo de duración mayor a los treinta años.
- La Ley Agraria autoriza a la asamblea cuando se trate de tierras de uso común, y a los ejidatarios, cuando se trate de tierras parceladas, a otorgar en garantía el usufructo³⁸ de las tierras a favor de instituciones de crédito o de aquellas personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales. Esta

³⁶ Las tierras de asentamiento humano forman el área irreductible del ejido y comprenden las zonas de urbanización y el fundo legal

³⁷ Cabe añadir que la adopción del pleno dominio sólo podrá tomarse cuando la mayor parte de las parcelas hayan sido delimitadas y asignadas, es decir, siempre y cuando exista al interior del ejido una situación clara de tenencia de la tierra.

³⁸ Según el Art. 980 del Código Civil para el Distrito federal y la República Mexicana, el usufructo es el derecho real y temporal de disfrutar de los bienes ajenos. De la anterior definición se desprende ampliamente

disposición busca facilitar el acceso a los ejidatarios al mercado de crédito para fomentar el flujo de recursos y la inversión productiva en el campo.

- La legislación establece un sistema más flexible en cuanto a tenencia de la tierra. Los ejidatarios y comuneros están facultados, mediante la celebración de sus asambleas, a cambiar de régimen de tenencia si así lo desean. De este modo, los ejidos y comunidades cuentan con la posibilidad de transitar según su conveniencia, por las diferentes categorías de propiedad que reconoce el sistema legal, es decir, el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad. Sin embargo, si en un ejido o comunidad existen veinte o más ejidatarios o comuneros que se opongan a la conversión de régimen, estos podrán permanecer con el régimen original en las tierras que les corresponden. La Ley Agraria, también prevé la posibilidad de la creación de nuevos ejidos y establece los requisitos indispensables para su conformación.
- En cuanto a las comunidades, la Ley Agraria especifica los alcances de su forma de vida y establece que es factible aplicar todas las disposiciones que se prevén para los ejidos, siempre y cuando no contravengan lo dispuesto expresamente por la propia Ley para las comunidades. La Asamblea está facultada para determinar el destino de las tierras comunales, el estado individual del comunero, la transmisión de derechos a familiares o vecindados, y el cambio de régimen de tenencia entre otras cosas. La comunidad podrá constituir sociedades civiles o mercantiles asociarse con terceros, encargar la administración o ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes para su mejor aprovechamiento.
- La Ley Agraria señala los tipos de pequeña propiedad rural que existen en el país: la agrícola, la forestal y la ganadera. De igual modo detalla los límites de la extensión de la pequeña propiedad individual de acuerdo con la clase de tierra o con el coeficiente de agostadero de la región, así como las extensiones máximas en cultivos especiales, y la posibilidad de hacer mejoras a la tierra sin alterar esa clasificación. También establece la posibilidad de convertir una clase o tipo de pequeña propiedad individual a otra, de acuerdo con los procedimientos que

que el usufructo es el derecho que el propietario concede a un tercero para disfrutar de un bien por determinado tiempo.

señala la ley. Estos ordenamientos pretenden terminar con el absurdo que se cometía en el pasado, cuando las tierras únicamente podían tener un sólo destino principal, inhibiendo la mejora de la tierras y la diversificación de cultivos, lo cual redundó en menores rendimientos, en agotamiento de recursos naturales, menor competitividad en el mercado y una alta inestabilidad en los ingresos de los propietarios.

- La nueva legislación faculta a los ejidatarios para que conformen cualquier tipo de asociaciones que no estén prohibidas por la ley, con el objetivo de mejorar el aprovechamiento de las tierras ejidales, comercializar y transformar sus productos, prestar sus servicios, así como cualquier otra actividad que contribuya a mejorar el desempeño de las actividades agropecuarias. Para tal fin, se incorporan a la Ley Agraria, las sociedades rurales que antes eran reguladas por la Ley General de Crédito Rural. Estas sociedades rurales siguen siendo: Las Uniones de Ejidos o Comunidades, las Asociaciones Rurales de Interés Colectivo y las Sociedades de Producción Rural. La Ley Agraria regula todo lo relativo a su constitución y funcionamiento, así como sus diversas modalidades.
- La Nueva Ley Agraria regula el comportamiento de las sociedades civiles o mercantiles que a partir de la reforma institucional pueden ser propietarias de terrenos rústicos. Bajo esta nueva modalidad, las tierras rurales que se incorporen a una sociedad civil o mercantil, deberán representarse en acciones o partes sociales de la denominada serie "T" las cuales conceden a sus tenedores el derecho de que en caso de liquidación o enajenación de tierras, estas le sean adjudicadas en una proporción igual a la detentación de dichas acciones. Para evitar el acaparamiento de tierras ociosas, la ley establece que: i) Las personas morales no pueden ser propietarias de predios rústicos que rebasen veinticinco veces los límites de la pequeña propiedad individual; ii) El número de socios de la persona moral debe de ser cuando menos, igual al número de veces que se rebasen los límites de la pequeña propiedad individual; iii) Tanto los detentadores de acciones o partes sociales de la serie "T" como las sociedades propietarias de terrenos rústicos deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional par su debido control; iv) Para evitar simulaciones, la tierra computada

se cuenta por individuo y no por unidad de producción, de esta manera, toda propiedad de tierras, ya sea física o accionaria, se suman entre sí; v) Los extranjeros no podrán tener un participación que exceda el 49% de las acciones o parte sociales de la serie "T".

- Finalmente, los artículos transitorios derogan la Ley Federal de Reforma Agraria; la Ley General de Crédito Rural; la Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías; la Ley de Seguro Agropecuario y de Vida Campesino; y la Ley de Fomento Agropecuario, salvo en lo relativo a las disposiciones que rigen el Fideicomiso de Riesgo Compartido. De igual modo, se establece que las figuras asociativas existentes, los documentos legales expedidos, y las operaciones crediticias efectuadas con base en los ordenamientos que se derogan, seguirán siendo válidos y podrán seguir funcionando, siempre y cuando no se opongan a los ordenamientos de la Nueva Ley Agraria

La Nueva Ley Agraria, pretende crear un marco institucional que otorgue seguridad y certeza jurídica tanto al sector privado, como al sector social, para el desarrollo eficiente de las actividades agropecuarias. Las reformas tocaron aspectos nodales en materia de derechos de propiedad, contratos, procuración de justicia y fomento a la acción colectiva. Asimismo, se buscó introducir normas que propiciaran aumentos significativos en cuanto a productividad y rentabilidad de las actividades productivas en el campo; aumento en los flujos de inversión y capitalización del sector rural; y el uso y aprovechamiento racional de los recursos naturales y productivos en el agro.

c) Legislación en materia de bosques y aguas nacionales

Las reformas al Art. 27 Constitucional y la aprobación de la Nueva Ley Agraria hicieron impostergable la promulgación de nuevas leyes de Pesca, Minas, Forestal y de Aguas Nacionales, que estuvieran acordes con los requerimientos del nuevo marco normativo.

En el caso de las modificaciones jurídicas a la legislación forestal; las altas tasas de deforestación, la baja rentabilidad de las plantaciones forestales³⁹ y los conflictos entre intereses públicos y privados derivados de la explotación de los recursos silvícolas, justifican la intervención del Estado para conciliar los conflictos y asegurar el interés público⁴⁰.

La excesiva regulación que imponía la Ley Forestal de 1986, aunada a las restricciones que hasta antes de las recientes reformas imponían el Art. 27 y la Ley Federal de la Reforma Agraria, indujeron un esquema de explotación prominentemente extractivo que dejaba de lado la inversión en regeneración de bosques y selvas; limitaba la capacidad de decisión, contratación y asociación de los poseedores de recursos forestales; y orillaba a los dueños de estos recursos a explotarlos de manera ilegal y sin manejo silvícola, lo cual redundó en un beneficio económico de corto plazo y en un deterioro permanente del patrimonio forestal.

Ante esta situación, el gobierno mexicano se vio en la necesidad de revisar y rediseñar la política forestal y la legislación derivada de la misma. El resultado fue la Ley Forestal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de 1992; la cual, con un enfoque cercano al paradigma del desarrollo sustentable, busca incentivar el aprovechamiento racional de los bosques y selvas de nuestro país y fomentar la inversión y capitalización del sector forestal.

La nueva legislación forestal sienta las bases para que los agentes económicos involucrados en dicha actividad, se conviertan en los principales custodios de los recursos

³⁹ Según datos de la CONABIO, en México se deforestan anualmente 370 mil hectáreas de bosques y selvas debido a la expansión de la ganadería y la agricultura, la apertura de caminos, la tala clandestina, los incendios y el manejo silvícola inadecuado. En los últimos cinco años, el PIB forestal decreció 23.6% en términos reales y el rendimiento promedio de las plantaciones forestales, es 40% menor que el promedio mundial.

⁴⁰ Este tipo de conflictos se presentan debido a que los bosques son una importante fuente de bienes tangibles e intangibles. Frecuentemente, el aprovechamiento inadecuado de los recursos forestales, afecta a los bienes intangibles generando efectos adversos a la sociedad denominados externalidades.

forestales y en los principales responsables del aprovechamiento de los mismos⁴¹. Dados los plazos de maduración de la inversión en los proyectos relacionados con el sector forestal, la certeza de largo plazo juega un papel fundamental en cuanto a la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos silvícolas; por esta razón, la Ley pretende dotar de seguridad jurídica a las actividades forestales y establecer incentivos para la apertura del sector forestal al capital privado. Destacan en este sentido, los ordenamientos relativos a la creación de la pequeña propiedad forestal (800 ha) y la posibilidad de desarrollar plantaciones comerciales en extensiones equivalentes a 25 veces el tamaño de la pequeña propiedad forestal (20,000 ha).

En lo que se refiere a la regulación en materia de aguas, era claro que después de las reformas relativas al sector agrícola, el marco jurídico que regulaba el uso del agua requería de una adecuación a la nueva realidad del país. De este modo, el 1 de diciembre de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley de Aguas Nacionales.

El objetivo explícito de esta legislación es el de regular la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral y sustentable⁴².

La nueva Ley de Aguas contiene disposiciones que tienden a facilitar la injerencia de los usuarios en la planeación y en la toma de decisiones, así como en la ejecución, operación y administración de las obras⁴³. De igual modo, la Ley autoriza a la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales por personas físicas o morales a través de la figura jurídica de la concesión, la cual podrá tener una duración máxima de cincuenta años. Los títulos de concesión expedidos a favor de una persona determinada serán susceptibles de traspaso, es decir, podrán pasar a manos de otros usuarios, generando un mercado de derechos sobre el uso y aprovechamiento de las aguas nacionales. La Ley también autoriza

⁴¹ La razón de esta nueva orientación de la política forestal, radica en que cerca del 80% de los bosques y selvas que existen en México son propiedad comunal o ejidal, el 15% son propiedad privada y el 5% son propiedad estatal.

⁴² Tellez Luis, *Nueva legislación de tierras, bosques y aguas*, FCE, México, 1993.

⁴³ la Ley de Aguas Nacionales ordena la creación de Consejos de Cuenca, que son instancias de coordinación entre la Comisión Nacional del Agua, los tres niveles de gobierno y representantes de los usuarios

el cambio de uso de las aguas concesionadas. Para tal fin, se crea el Registro público de derechos de agua, a cargo de la Comisión Nacional del Agua, en donde se encontrarán inscritos los títulos de concesión, asignación y permisos a los que se refiere la legislación de aguas nacionales, así como las operaciones de transmisión.

Las disposiciones anteriores, si bien apuntan a la desregulación de trámites burocráticos para el otorgamiento de autorizaciones y permisos, entrañan la posibilidad de una mayor concentración de capital mediante el traspaso de concesiones y el riesgo de que los usos domésticos y agrícolas, dejen de tener preferencia frente a otros usos.

En general, las demás leyes reglamentarias expedidas a partir de 1992 además de poner énfasis en la desregulación, coinciden en la marcada orientación mercantil de sus preceptos. De esta manera, el marco jurídico resultante a partir de las reformas se caracteriza por la incorporación de mecanismos de mercado en lo que se refiere a la explotación, uso o aprovechamiento de los recursos naturales; la redefinición del papel del Estado en lo que concierne a la regulación de dichas actividades; y finalmente, el establecimiento de ordenamientos destinados a proporcionar seguridad jurídica y a crear condiciones favorables para atraer el interés de los inversionistas privados.

Con la expedición de estas leyes, durante la primera mitad de los noventa, quedó prácticamente cerrado el ciclo de reformas institucionales en el sector rural.

d) Legislación en materia de recursos naturales

La capacidad institucional de un país en materia ambiental, puede medirse por la cantidad y calidad de los recursos humanos, materiales, políticos y sociales, que son asignados para llevar a cabo la gestión del medio ambiente. Esta capacidad se ve reflejada

en el desarrollo y aplicación de mecanismos, instrumentos, metodologías y políticas encaminadas a conservar y utilizar de manera racional los recursos naturales⁴⁴.

México, con una importante riqueza en ecosistemas y recursos naturales⁴⁵, ha sido uno de los países precursores en América Latina y el Caribe de las políticas públicas orientadas a la protección ambiental.

Hasta 1970, las medidas de protección ambiental consistían únicamente en normas orientadas a evitar incidentes con sustancias peligrosas y una legislación totalmente vinculada a la salud y la sanidad pública. En 1971, tratando de enfrentar el problema de la contaminación ambiental, se decreta la Ley de Protección al Ambiente. Años más tarde, en 1976, a raíz de las recomendaciones emanadas de la Cumbre de Estocolmo se crea la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA). En este periodo, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), tuvo a su cargo la aplicación de políticas en materia de planeación y desarrollo urbano, jugando un papel primordial en el establecimiento de criterios de política ambiental.

Durante esta primera etapa de institucionalización, la política ambiental en México se orienta sobre todo al combate a la contaminación y a la protección de la salud humana. La gestión y conservación de los recursos naturales se reduce en este período únicamente a la reglamentación de uso de los bosques, la creación de parques naturales, la regulación de la actividad cinegética y la protección de algunas especies en peligro de extinción.

Es hasta principios de la década de los ochenta, que la política ambiental comienza a adquirir una importancia creciente dentro de las prioridades gubernamentales, lo cual se refleja en la multiplicación de instituciones públicas relacionadas con el tema ambiental. Es así como se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y dentro de ella la

⁴⁴ Loa Eleazar, Galindo J. Manuel, "Marco jurídico e institucional para el uso y la conservación de la biodiversidad" en: *La diversidad biológica de México. Estudio de país*, Conabio, 1988

⁴⁵ En el mundo existen más de 170 países, de los cuales únicamente 12 de ellos son considerados como megadiversos, ya que en conjunto concentran entre el 60 y el 70% de la biodiversidad total del planeta. México es considerado uno de estos países.

Subsecretaría de Ecología, es decir, se conforma la primera secretaría de estado dedicada de manera exclusiva a los aspectos ambientales. Durante estos años se elabora la primera propuesta de Ley Ambiental y se desarrollan algunas normas específicas de protección al medio ambiente, aunque su fiscalización y control, se ve debilitado por la crisis de 1982 que repercutió notablemente en la asignación de gasto público destinado a la gestión ambiental.

Con el objeto de definir las prioridades de la política ambiental y coordinar la acción institucional entre las diversas dependencias relacionadas con la materia, se crea en 1985 la Comisión Nacional de Ecología.

A finales de los ochenta, se comienza a gestar un proceso de reforma normativa que daría lugar a la promulgación de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (LGEEPA), y a la inclusión de un programa nacional para la protección del medio ambiente dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994. El interés que se le presta durante esos años a la gestión ambiental se ve manifestada en el inicio de la elaboración de las estadísticas nacionales en materia de recursos naturales, publicadas por el INEGI en 1994. Durante esta etapa comienza a aplicarse una visión sistémica para el análisis y comprensión de los problemas ambientales.

Indudablemente, el programa de reformas que dio inicio a principios de los noventa influyó en la configuración de los espacios institucionales destinados a la gestión ambiental.

En 1992 la SEDUE se transforma en la SEDESOL, y la subsecretaría de Ecología queda dividida en dos órganos desconcentrados: el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)⁴⁶. Como resultado de esta

⁴⁶ El INE tiene entre sus principales funciones: formular y conducir la política nacional en materia de ecología y medio ambiente; regular ambientalmente el desarrollo urbano; organizar y administrar las áreas naturales protegidas; administrar y promover el aprovechamiento de la flora y fauna silvestre; evaluar, dictaminar y resolver las manifestaciones de impacto ambiental; concertar acciones con el sector público y privado para fomentar la inversión en restauración del ambiente; y difundir y promover las tecnologías y formas de uso adecuadas para el aprovechamiento sustentable

reorganización, se crea en 1994 la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), con lo cual se reúnen por primera vez en un solo órgano de gobierno, las acciones de conservación, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales⁴⁷.

En este contexto, las reformas legislativas en cuanto al uso y aprovechamiento de los recursos naturales se modificaron para lograr una congruencia con los principios de la nueva política agrícola y con las modificaciones al Art. 27 Constitucional y la Nueva Ley Agraria. Es así como en 1996 se reforma la LGEEPA con la finalidad de fortalecer los mecanismos e instrumentos previstos por la legislación para el desarrollo de la gestión ambiental.

Cabe agregar, que el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, se estructuró a partir de un conjunto de reflexiones e ideas básicas sustentadas en el marco jurídico vigente, incorporando fuertemente la dimensión ambiental. De esta manera, el desarrollo sustentable se ha convertido en uno de los conceptos más recurridos dentro del el discurso gubernamental y en el objetivo obligado en la mayoría de los planes y programas de gobierno. Del mismo modo, como muestra de la importancia que ha adquirido el tema ambiental dentro de la agenda pública, los informes de gobierno que se publican anualmente contienen un apartado dedicado exclusivamente a hacer el recuento de los actos del gobierno en la materia.

La información ambiental es vital para el desarrollo de los marcos regulatorios e institucionales ambientales del país⁴⁸. Es por eso que se creó el Sistema Nacional de Información Ambiental, al que aportan con información diferentes organismos pertenecientes a la estructura institucional del sector público mexicano.

de los ecosistemas. Por su parte, la PROFEPA se encarga del *enforcement*, es decir, de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales relacionadas con la prevención y control de la contaminación ambiental, los recursos naturales, los bosques, la flora y fauna silvestre, las zonas acuáticas, marítimas y las áreas naturales protegidas.

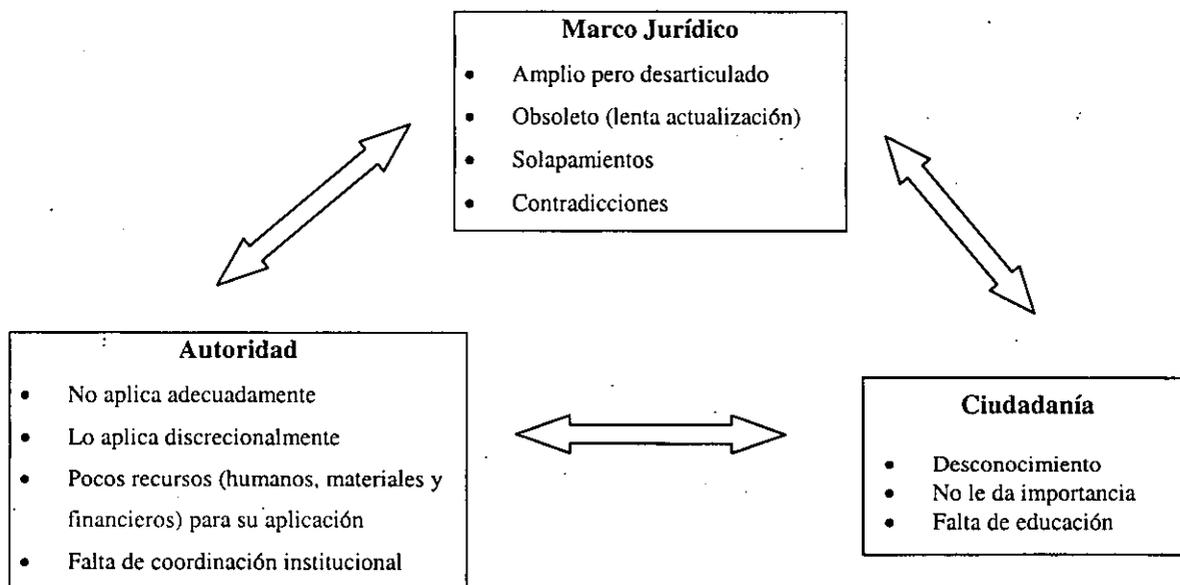
⁴⁷ La SEMARNAP se conforma con áreas que surgieron de dependencias federales distintas: las forestales ubicadas en la SARH; las relacionadas con el recurso agua ubicadas en la CNA; las de gestión ambiental a cargo del INE y la PROFEPA; y la de la anterior Secretaría de Pesca.

⁴⁸ Acuña, G., *Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto de las reformas macroeconómicas: 1980-1990*, CEPAL, Santiago de Chile, 1999.

A últimas fechas, el Gobierno Federal ha iniciado un proceso de descentralización de la gestión ambiental, el cual además de aumentar la eficiencia de la gestión, pretende fomentar la participación y la equidad, asegurar relaciones intergubernamentales corresponsables y mantener la participación federal en situaciones de alto riesgo o vulnerabilidad.

A pesar de los progresos normativos en materia ambiental y el establecimiento por parte del Estado de un espacio institucional para la gestión del medio ambiente, México presenta graves problemas para llevar a cabo acciones de conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales. Lo anterior no se debe tanto a la falta de leyes, reglamentos o normas, sino a la falta de claridad de los ordenamientos jurídicos, ausencia de coordinación institucional y traslape en las atribuciones de las distintas dependencias e instancias de gobierno. Los instrumentos jurídicos raramente llega a ser aplicados debido a su falta de claridad y especificidad, además de la negligencia y discrecionalidad que se le confiere a la autoridad para su aplicación.

Algunos de los problemas que se presentan en la aplicación del marco jurídico ambiental se pueden representar de la siguiente manera⁴⁹:



La persistencia de este círculo vicioso, ha derivado en falta de interés y desconocimiento por parte de la población acerca de la legislación ambiental propiciando conductas depredatorias e incumplimiento de los reglamentos y las normas ambientales. A pesar de los esfuerzos realizados en el ámbito institucional, el fenómeno de la degradación ambiental y la explotación irracional de los recursos naturales continua con la misma velocidad que en décadas pasadas e incluso en algunos campos, existen evidencias de que ésta se ha tornado aún más veloz⁵⁰.

4.3 LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD RURAL

Los procesos de cambio institucional orquestados en el sector rural a principios de los noventa generaron múltiples expectativas en el ámbito académico y gubernamental, y dieron lugar a un amplio debate acerca de sus posibles repercusiones.

En cuanto a los análisis que se han hecho sobre las reformas, destacan fundamentalmente dos grandes vertientes: la de aquellos que pronosticaban que a raíz de los cambios en la legislación agraria se produciría la venta desmesurada de las tierras ejidales, el éxodo masivo de los habitantes de las zonas rurales hacia los centros urbanos, el surgimiento de un nuevo latifundismo y la desarticulación del sector social en el campo⁵¹; y la otra vertiente, representada por los especialistas ligados al sector oficial, la cual suponía que las reformas institucionales debían traducirse en incentivos para la inversión privada y la capitalización y modernización agrícola del campo mexicano⁵².

⁴⁹ Loa Eleazar, Galindo J. Manuel, *op. cit.*, p. 241

⁵⁰ México sufre una de las tasas de deforestación más altas del mundo, estimándose entre 300 mil y 1 millón de ha anuales. Según datos de la FAO entre 1981 y 1991, la deforestación promedio se calculó en 678 mil ha siendo una de las más altas del mundo. De igual modo, la erosión es considerado como uno de los problemas ecológicos más severos. Se calcula que cerca del 78% de la superficie del país sufre de algún grado de erosión

⁵¹ Al respecto pueden consultarse los trabajos de: Carlota Botey, Jose Luis Calva, Armando Bartra, Jesús C. Morett y Julio Moguel

⁵² Para consultar el punto de vista gubernamental acerca de las reformas se pueden revisar los trabajos de Luis Tellez y Gustavo Gordillo de Anda.

A la fecha, ni las previsiones pesimistas ni las optimistas se han verificado. Casi diez años después de las modificaciones al marco normativo, podemos constatar que la modernización de la agricultura mexicana no ha ocurrido y que existen pocos signos de reactivación o aumento de inversión en el campo. Por otro lado, la venta a gran escala de tierras ejidales, la concentración de la propiedad rural y el éxodo masivo de la población campesina, no han ocurrido en las dimensiones catastróficas que algunos analistas auguraban.

Sin embargo, existen datos cuantitativos que dan cuenta de diversos cambios que han inducido las reformas en lo que se refiere a la organización económica, la diversificación del ingreso, y algunos cambios en las estrategias económicas de los productores.

De acuerdo con un estudio elaborado por el Centro de Estudios para la Reforma del Estado de la FAO en el año de 1999⁵³; en México 9 992 núcleos agrarios (34.3% del total) manifestaron pertenecer al menos a algún tipo de organización económica. De igual modo, de los 58 tipos de sociedades inscritas en el Registro Agrario Nacional, aquellas que aglutinan personas físicas tales como las Sociedades de Solidaridad Social (SSS), las Sociedades de Producción Rural (SPR) y las Sociedades Mercantiles (SM), suman 14 062; en tanto que aquellas que congregan a personas morales como las Uniones de Ejidos (UE), las Asociaciones Rurales de Interés Colectivo (ARIC), las Uniones de Sociedades de Producción Rural (USPR) y las Federaciones de Sociedades de Solidaridad Social (FSSS), suman en conjunto 1265.

Según los datos anteriores, se pueden vislumbrar con claridad dos tendencias. La primera tiene que ver con las estrategias productivas adoptadas en el sector rural a fin de satisfacer las necesidades inherentes a la producción, es decir, la forma en que los productores hicieron frente a la crisis y las formas de organización que adoptaron haciendo uso de las facultades que les concedía la nueva legislación. De acuerdo con las cifras mencionadas, podemos inferir que el nuevo marco institucional ha fomentado la

⁵³ Mohar Ponce, A., 1999, *op. cit.*, p. 5

constitución de formas de organización de primer nivel, basadas fundamentalmente en la creación de pequeños grupos que conjuntan y privilegian los esfuerzos individuales. Muestra de ello es que el 75.6% de las SSS y las SPR, ambas formas de organización que pueden integrarse con un mínimo de dos productores, se constituyeron después de las reformas. La segunda tendencia se relaciona con el estancamiento crónico de las organizaciones de segundo y tercer nivel como las UE y las ARIC, las cuales perdieron efectividad como canales de acceso a los apoyos y recursos estatales, lo cual se manifiesta en el hecho de que apenas el 6.8% de este tipo de organizaciones se constituyeron con posterioridad a la reforma.

Cabe agregar que a pesar de la existencia formal de un número importante de organizaciones, en los hechos gran parte de ellas no opera, ya sea por falta de apoyo gubernamental, insolvencia económica, problemas de corrupción o pugnas internas.

El impacto de las reformas sobre la vida interna de las comunidades no ha tenido los alcances que se esperaban. Apenas el 45.5% de los núcleos agrarios cuenta con reglamento interno o estatuto comunal; además, sólo el 24.6% lo tiene actualizado de acuerdo con la legislación vigente. Así mismo, únicamente el 4.9% de los núcleos agrarios cuenta con Junta de Pobladores. Sin embargo, el hecho de que en el 93.8% de los núcleos agrarios se reúna por lo menos una vez al año en forma de Asamblea, nos habla de la intensidad de la vida interna en los ejidos y comunidades agrarias y de la forma en que esta riqueza ha sido potenciada con las nuevas atribuciones que otorga la legislación a la Asamblea ejidal o comunal y que apunta a la preservación del capital social en el campo.

En cuanto a los tratos agrarios en los ejidos, el 31% de ellos se vienen realizando desde antes de las modificaciones a la legislación, el 43% entre 1992 y el momento de la certificación de los derechos ejidales y 26% después de la certificación⁵⁴. A nivel nacional, el 42% de los tratos agrarios son de aparcería, 37.9% de renta y 20.1% de préstamo. Es interesante resaltar que a pesar de la informalidad que priva en los tratos agrarios (el 80% de ellos son acuerdos verbales), prácticamente no existen conflictos entre las partes, de lo

⁵⁴ Robles B. Héctor, "Tendencias del campo mexicano", *Estudios Agrarios*, No 13, México, 1999.

cual se desprende que la falta de formalidad de los contratos no incide en el incumplimiento de los mismos. Esto tiene que ver seguramente con el peso de los usos y costumbres como mecanismos informales que obligan al acatamiento de los contratos en el sector rural.

Respecto a la duración de los contratos, el 63.1% de los arreglos tienen una vigencia de un año o menos. Esta situación aunada a la ausencia de formalidad, puede dar lugar a la sobreexplotación del recurso tierra, ya que cuando los contratos son de corta duración e implican recursos que no son propios, es frecuente que se intensifique su uso, dando pie a situaciones de agotamiento y deterioro, máxime si el contrato no contempló ningún acuerdo sobre la conservación y el mejoramiento de la tierra.

Según cifras de la Procuraduría Agraria⁵⁵, la venta actual de tierras ejidales después del PROCEDE ha ocurrido en 5% de los ejidatarios. Así mismo, las Asociaciones en participación sólo se detectaron en 589 núcleos agrarios (2% del total). Estas cifras nos indican que las nuevas formas asociativas previstas para incentivar la inversión privada en el campo no han sido muy recurridas por los productores, lo cual podría atribuirse a la profundidad de la crisis en que se encuentra el sector agrícola y a que el proceso de asimilación social de las nuevas reglas ha resultado más lento de los que se esperaba.

Es necesario decir que el periodo que siguió a la aprobación de las reformas se ha caracterizado por la presencia de fuertes shocks de carácter macroeconómico y por una crisis generalizada de rentabilidad del sector agropecuario. Sin lugar a dudas, la flexibilidad que otorgó a los ejidatarios la nueva legislación para disponer libremente de su tiempo e involucrarse en actividades fuera del predio, fue uno de los factores que influyó en la configuración de estrategias económicas por parte de los ejidatarios, los cuales hicieron frente a la crisis diversificando sus fuentes de ingreso a través de su participación en actividades no agrícolas⁵⁶.

⁵⁵ Procuraduría Agraria, *Los tratos agrarios en ejidos certificados*, México, 1998

⁵⁶ De 1994 a 1997, el porcentaje de ejidos con al menos un miembro comprometido en actividades no agrícolas pasó del 41% al 57%.

Otra de las tendencias que se han agudizado a partir de la aprobación de las reformas ha sido el abandono paulatino de las actividades que anteriormente ejercía el Estado en el campo. La contracción de la participación estatal ha provocado un vacío institucional que se refleja principalmente en la caída del crédito rural y en los bajos niveles de capacitación y asistencia técnica que se registra entre ejidatarios y empresarios agrícolas. Sin embargo, el vacío institucional no se limita únicamente al otorgamiento de crédito y a las labores de extensionismo, sino que también ha impactado en cuestiones básicas relacionadas con la justicia agraria, la organización, la comercialización, y la provisión de servicios públicos en las zonas rurales⁵⁷.

La ausencia relativa de mercados financieros rurales ha reforzado la propensión de los ejidatarios a utilizar el ganado como un importante instrumento de ahorro. A partir de 1994, la inversión en activos ganaderos ha aumentado considerablemente, generando en algunas regiones, mayor tensión sobre los recursos naturales. Desde una perspectiva ambiental podría afirmarse que la ausencia de mecanismos de ahorro y el vacío institucional en el sector rural han alentado procesos de deterioro de los recursos naturales vía extensión de la ganadería ejidal.

En lo que concierne a las acciones destinadas a otorgar certidumbre jurídica sobre los derechos de propiedad que constituyen el patrimonio de aproximadamente 3.6 millones de familias de ejidatarios y comuneros; en la actualidad ha sido superado el rezago agrario mediante la conclusión de todos los expedientes de tierras en su fase administrativa. En siete años de existencia se han incorporado al PROCEDE 24 923 núcleos agrarios, de los cuales ha quedado regularizado el 87% con la entrega de 6.2 millones de documentos que amparan una superficie de 53.9 millones de hectáreas⁵⁸

⁵⁷ De acuerdo con las estadísticas del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), el 86.6% de los núcleos agrarios no ha recibido ningún tipo de capacitación en los últimos dos años; el 46.9% de los ejidos y comunidades tienen problemas de financiamiento; existen problemas relativos a los derechos de propiedad en el 28.6% de los núcleos; problemas de organización en 24.5%; de infraestructura en el 28.4%, de agua en el 40.7%; de acceso a servicios públicos en el 31.4% y problemas económicos en general en el 35.5% de los núcleos agrarios.

⁵⁸ Ernesto Zedillo, *Sexto Informe de Gobierno*, México, 2000.

En Baja California Sur, Colima y Tlaxcala ha concluido totalmente el proceso de certificación, mientras que en Campeche, Yucatán, Aguascalientes, Durango, Quintana Roo, Zacatecas, Sonora, Nuevo León, Querétaro, Tamaulipas, Coahuila y Tabasco presentan avances de entre el 82 y 89%. Se estima que a finales del año 2000 se habrán certificado más del 75% de los ejidos y comunidades. En el 21% de los núcleos agrarios no será posible su certificación debido a la presencia de conflictos agrarios y al desinterés manifiesto de los integrantes por incorporarse al PROCEDA.

Regularización de la tenencia de la tierra, 1993-2000

Concepto	1993-1994	1995-2000	Total
PROCEDA			
Ejidos incorporados al programa	13,428	11,441	24,923
Ejidos regularizados	5,994	15,577	21,571
Certificados de derechos individuales	1,268,013	4,992,512	6,190,525
- Parcelarios	692,075	2,746,633	3,438,708
- Uso común	238,840	962,247	3,438,708
- Títulos de solares urbanos	337,098	1,213,632	1,550,730
Superficie regularizada (miles de ha)	9,678	44,196	53,874
Campeños beneficiados	565,684	2,185,767	2,751,451
Investigación, deslinde y declaratoria de Terrenos Nacionales			
- Títulos emitidos	198,152	54,082	252,234
- Superficie regularizada (miles de ha)	762,296	484,748	1,247,044

Ernesto Zedillo, *Sexto Informe de Gobierno*, México, 2000

A pesar de los avances del PROCEDA y la seguridad jurídica que conlleva la certificación de los derechos ejidales, el impacto de este programa no se ha visto reflejado en un crecimiento sustantivo del mercado de tierras, aunque el aumento registrado en las superficie organizada en parcelas individuales hace pensar que la certificación podría alentar en algunas regiones la parcelación de las áreas de uso común que derivan en afectaciones a recursos forestales.

En el aspecto ambiental, a pesar del rediseño institucional de las Secretarías de Estado relacionadas con el sector agropecuario, la reforma agraria, el desarrollo social y la gestión de recursos naturales; la articulación de políticas e instrumentos continua siendo insuficiente. La mayoría de los programas gubernamentales considerados como eje de la

política rural, carecen de criterios ambientales que favorezcan la adopción de pautas de comportamiento y procesos de reconversión productiva bajo esquemas de aprovechamiento sustentable, incluso algunos de ellos han llegado a propiciar en algunas regiones mayor presión sobre los recursos naturales vía cambios de uso del suelo⁵⁹.

IMPLICACIONES AMBIENTALES DE LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA RURAL

Instrumentos	Objetivos explícitos	Implicaciones ambientales
PRONASOL	<ul style="list-style-type: none"> - Alivio a la pobreza - Complementario a la apertura comercial y al ajuste estructural. - Énfasis en servicios públicos y vivienda - Acciones complementarias para mejorar la distribución del ingreso e incrementar las oportunidades de empleo 	<ul style="list-style-type: none"> - El esquema no se plantea dejar de producir pobres. - Hace más atractiva la migración del campo a la ciudad - No permite que la población rural tenga capital para mantener una producción sostenible
PROCEDE	<ul style="list-style-type: none"> - Cancelar el reparto agrario - Concluir con el rezago agrario - Crear un mercado de tierras - Otorgar a cada ejidatario derechos individuales de propiedad - Atraer inversionistas privados, al campo y proyectos de asociación en participación - Capitalizar el campo - Recortar el gasto público en el campo 	<ul style="list-style-type: none"> - Alienta el reemplazo de formas de producción campesina, por formas más eficientes en términos de la relación costo /beneficio - No se reconocen derechos de acceso a la tierra de muchas comunidades campesinas e indígenas - Se minan las bases de la solidaridad comunitaria - Se desincentiva el desarrollo de tecnologías apropiadas y se incentiva la importación de técnicas
PROCAMPO	<ul style="list-style-type: none"> - Compensación para poder competir con los agricultores de Estados Unidos y Canadá - Estímulo o apoyo directo por hectárea sembrada de cultivos básicos - Vinculado a la productividad desde 1996 	<ul style="list-style-type: none"> - Se presiona para que los campesinos aumenten la superficie sembrada - Se propicia la deforestación - Se desincentiva el uso de técnicas de bajo impacto ambiental en ecosistemas frágiles

Fuente: Elaboración propia con base en: Chapela Francisco, "La política ambiental para el campo: degradación ambiental", *Revista Cuadernos Agrarios*, No 11-12, México, ene-dic, 1997.

⁵⁹ La excepción consiste en algunos intentos iniciales del PROCAMPO ecológico, por sustituir las prácticas de roza, tumba y quema en algunas regiones ambientalmente frágiles.

En resumen, podemos afirmar que el nuevo entramado institucional, a pesar de haber representado un cambio profundo en lo relativo a las reglas, incentivos y oportunidades de inversión y asociación en el sector rural, no ha desatado un proceso generalizado de modernización y diversificación de la agricultura. Los procesos de desregulación y apertura económica que acompañaron a las reformas han generado pautas de desarrollo desigual entre diferentes regiones y productos, y aunque estos cambios consiguieron erradicar algunos circuitos de paternalismo y clientelismo político, el vacío institucional que se generó ha dejado desprotegidos a la mayoría de los pobladores rurales, sobre todo a los de más escasos recursos.

En los últimos años la institucionalidad del sector rural ha transitado por una etapa de desmantelamiento y recreación de nuevas formas institucionales que, a pesar de haber tocado aspectos nodales en la dinámica del sector, no han tenido el alcance suficiente como para generar cambios sustanciales en la reactivación económica y productiva del campo. Actualmente, el sector agropecuario sigue siendo el sector en el cual se presentan con mayor frecuencia las fallas de mercado y en donde las políticas públicas han demostrado, a través de los años, su incapacidad para cubrir eficientemente esos espacios.

Ante los impactos limitados de las reformas realizadas, diversos autores e instituciones internacionales⁶⁰ sostienen que resulta indispensable poner en marcha un programa de reformas de segunda generación que no sólo se ocupe de establecer el marco normativo bajo el cual se van a llevar a cabo las acciones destinadas a elevar los niveles de productividad, justicia y bienestar en el campo; sino que además, impulse el desarrollo rural a través de un plan integral de fomento productivo, sustentado en políticas diferenciadas que ataquen problemas específicos por regiones, productos y tipos de productores. En este sentido, se plantea que las nuevas reformas deberán ser pragmáticas e involucrar, por lo tanto, un importante componente de gradualismo y aprendizaje por experiencia. En ellas debe tenerse presente que los nuevos esquemas de participación privada no son en todos los casos un sustituto de la oferta pública de servicios, motivo por el cual es necesario mejorar

la oferta pública a través de la descentralización, la autonomía de las entidades prestadoras de servicios, la introducción de criterios de evaluación de la gestión pública y el control ciudadano⁶¹.

Finalmente, si lo que se pretende es inducir criterios de sustentabilidad en los procesos productivos y reducir los niveles de contaminación y deterioro ambiental en el agro, la incorporación de la dimensión ambiental deberá representar un factor clave en la nueva estrategia de desarrollo.

⁶⁰ Véase: Stiglitz Joseph, *Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo: hacia el consenso post-Washington*, World Institute for Development Economics Research, 1998.

⁶¹ Ocampo, J. A, "Más allá del consenso de Washington: una visión desde la CEPAL", en: *Revista de la CEPAL*, N° 66, Santiago de Chile, CEPAL, dic. 1998.

V. LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES RURALES COMO UNA ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE

5.1 INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES

A pesar de que ambas surgen de la acción humana con el objetivo de reducir los costos o fricciones derivadas del intercambio, instituciones y organizaciones no son la misma cosa. Mientras que las instituciones determinan las limitaciones y oportunidades que hay en una sociedad; las organizaciones son estructuras económicas, administrativas, políticas y sociales creadas con la finalidad de aprovechar esas oportunidades.

El surgimiento de las organizaciones se explica por su potencialidad para encarar las restricciones institucionales, tecnológicas y presupuestarias que obstruyen o limitan los esfuerzos individuales en pro de la maximización de utilidades o beneficios¹. Así, la necesidad de reducir y repartir los costos asociados a la gestión del intercambio proporcionará incentivos para que los individuos emprendan acciones colectivas y constituyan organizaciones de distinta naturaleza con el objetivo de superar los alcances limitados de las acciones individuales y afrontar con éxito las restricciones impuestas por el marco institucional.

La acción colectiva es entendida aquí como el fenómeno cuyo origen se encuentra en la existencia de un conjunto de individuos que comparten una necesidad o interés y que deciden agruparse en organizaciones estables con el fin específico de trasladar su preferencias al mercado y pugnar por la obtención de un bien. La capacidad de la organización para coordinar las habilidades y recursos con que disponen los individuos y

desarrollar estrategias cooperativas que favorezcan el intercambio, se verá condicionada por su adaptación al orden institucional prevaleciente en el mercado o al conjunto de reglas formales e informales que condicionan la distribución de preferencias y de recursos entre los agentes que participan en él².

Dado que en la creación de las organizaciones coexisten los objetivos egoístas y altruistas de los individuos, resulta de gran importancia entender el marco institucional bajo el cual se mueven y la estructura de incentivos que moldea su comportamiento. Las estructuras de gobernación, las capacidad para reducir los costos de transacción, y la forma de aprender haciendo, determinarán el éxito de la organización a lo largo del tiempo.

Las estructuras de gobernación son el conjunto de reglas internas que regulan el comportamiento de los individuos al interior de la organización, determinan la naturaleza de las relaciones jerárquicas y sirven de guía para la operación cotidiana. Una estructura de gobernación está compuesta por mecanismos internos que, a la vez que pretenden mejorar el desempeño económico, delimitan el marco de acción dentro del cual se desenvuelven las organizaciones y contribuyen de manera importante a la resolución de conflictos. De igual modo, las estructuras de gobernación conducen al establecimiento de rutinas que constituyen el principal acervo de conocimiento específico operativo con que cuenta la organización³.

Es un hecho que las formas de organización difieren de un tipo de actividad económica a otra, incluso dentro del mismo marco legal. La forma que asume la organización económica se encuentra estrechamente relacionada con sus resultados en términos de eficiencia. El enfoque neoinstitucionalista, sostiene que manteniendo constante el grado de integración vertical, la elección entre formas internas alternativas para organizar etapas sucesivas de la producción, se realiza principalmente sobre consideraciones de

¹ Ayala E. J., 1998, *op. cit.*, p. 276

² Porras M., *Reformas estructurales, institucionalidad y dilemas de la acción colectiva del empresariado agrícola en América Latina*, FAO, Santiago de Chile, 1999, p.4

³ La noción de que las organizaciones "recuerdan haciendo", es explorada ampliamente por Nelson y Winter en: "Firm and Industry Response to Changed Market Conditions: An Evolutionary Approach", *Economic Inquiry*, No 18, 1980.

costes de transacción más que tecnológicos⁴. Las formas de organización que atenúan el oportunismo y economizan los recursos de procesamiento de información y de toma de decisiones tienden a reducir el monto de los costos de transacción, y por tanto, a presentar un mejor desempeño económico.

Sin embargo, es claro que no todas las organizaciones producen soluciones óptimas y eficientes. En un mercado de racionalidad limitada⁵ se presentan frecuentemente problemas que pueden conducir a una asignación ineficiente por parte del mercado. Algunos de ellos son:

- Los altos costos relacionados con la creación, procesamiento y acceso a la información
- Comportamiento oportunista por parte de los agentes económicos que intervienen en el intercambio, lo cual puede dar lugar a conflictos del tipo agencia-principal.
- La existencia de inversiones especializadas⁶ que encarecen las negociaciones
- Altos costos para la elaboración y fiscalización de contratos en condiciones de extrema incertidumbre
- Estructuras de gobernación inadecuadas que generen deseconomías de escala, centralismo, burocratización y rigidez en la toma de decisiones

⁴ Dice Williamson: " Con esto no quiero decir que la elección de tecnología y de formas de organización interna sean independientes. Por el contrario, algunos avances tecnológicos pueden convertir en inoperantes algunas formas de organización, pero entre modos de organización factibles (de los que normalmente existen varios) el rendimiento diferencial debe ser entendido como una cuestión de costos de transacción." Williamson O. "La organización del trabajo: un enfoque institucional comparativo" en: Putterman Luis, *La naturaleza económica de la empresa*, Alianza Editorial, Madrid, 1994.

⁵ La racionalidad limitada es un concepto ideado por Herbert Simon para señalar que existen limitaciones para adquirir, procesar y utilizar información, razón por la cual, los individuos eligen bajo restricción e incertidumbre siguiendo ciertas reglas. La trascendencia de esta idea radica en el hecho de que supone poco realista la racionalidad sustantiva del modelo de elección racional de la economía dominante.

⁶ Una inversión especializada es aquella que debe realizarse a fin de llevar a cabo una transacción específica entre dos partes, y que no podrá ser recuperada posteriormente con otra transacción. Por ejemplo: el diseño de un activo fijo que se ajusta a las necesidades de un comprador particular y que no se adaptará fácilmente para producir los bienes requeridos por otros compradores.

Los problemas anteriores pueden llegar a disuadir a los individuos en su afán por organizarse, si estos consideran que los costos marginales superan a los beneficios marginales de actuar colectivamente.

La teoría de la acción colectiva postulada por Mancur Olson⁷ sugiere que la conducta maximizadora de los individuos produce una tensión entre la racionalidad individual y el logro de los objetivos comunes. Este conflicto llevará a los individuos a actuar de manera individual, aún bajo la perspectiva de obtener mayores beneficios actuando colectivamente. Olson plantea como solución la existencia de un tercer partido que los obligue coercitivamente a cooperar. En este caso, el Estado se perfila como una fuerza con capacidad suficiente para obligar a los individuos a actuar de manera colectiva, o en su caso, ofrecer una estructura de incentivos lo suficientemente fuerte como para orillarlos a cooperar en la solución de una problemática común.

Las conclusiones a las que llega Olson, vinculadas ampliamente con el llamado dilema del prisionero⁸, ofrecen una visión un tanto desalentadora acerca de los problemas de cooperación y coordinación económica entre los individuos. Los resultados de su análisis se basan en el hecho de que el juego es a un solo tiro (o final) y por tanto, la estrategia dominante de los jugadores consiste en retirarse, con lo cual se consigue un resultado ineficiente con respecto al bienestar de los mismos. En efecto, cuando el juego no se repite, falta información sobre los demás jugadores o el número de ellos es muy elevado, resulta difícil sostener una estrategia cooperativa.

Algunos estudiosos de la teoría de juegos, después de examinar algunas situaciones en las cuales los individuos ponen en práctica soluciones cooperativas, han llegado a la conclusión de que existen circunstancias bajo las cuales se puede verificar la cooperación

⁷ M. Olson, 1992, *op. cit.*

⁸ El "dilema del prisionero" es una metáfora utilizada en la teoría de juegos, basada en la idea de dos prisioneros que se encuentran aislados y cuyo testimonio es la única prueba que pueden utilizar para condenarlos. Si el prisionero A confiesa y el prisionero B se abstiene de hacerlo, a A se le darán menos años que a B y viceversa. Si ninguno confiesa ambos saldrán libres. A este modelo también se le denomina como juego no cooperativo y ha sido utilizado para analizar la conducta y las relaciones entre dos individuos que cuentan con información incompleta; la conclusión básica del modelo consiste en que el comportamiento

espontánea entre los individuos. Tal es el caso de las situaciones de juego repetido continuo⁹, o cuando la comunidad comparte un sistema de creencias y valores comunes que favorecen un comportamiento altruista y de reciprocidad entre sus miembros¹⁰. La importancia de la acción colectiva radica en que los individuos al organizarse pueden inducir cambios en la institucionalidad a través de acciones deliberadas en razón de su percepción subjetiva sobre los beneficios resultantes.

Según Douglas North¹¹, la conducta de los organismos económicos da forma al cambio institucional mediante

1. La demanda resultante derivada de la inversión en el conocimiento
2. La interacción constante entre la actividad económica organizada, el conjunto del saber y el marco institucional
3. La alteración incremental de las limitaciones informales como producto accesorio de las actividades maximizadoras de las organizaciones.

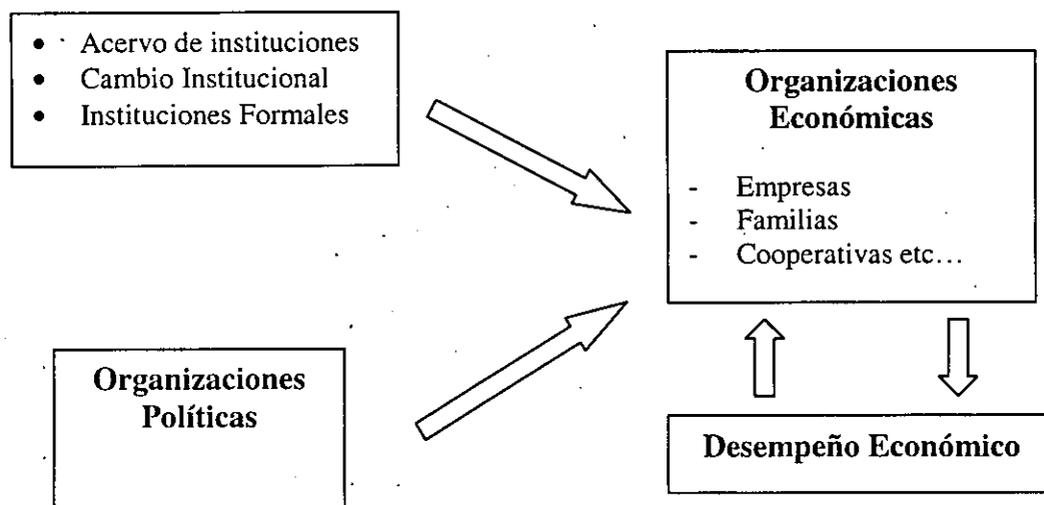
Las organizaciones con fuerza de negociación suficiente, optarán por hacer uso de la política para alcanzar sus objetivos cuando perciban que los resultados de actuar de esta forma, exceden los beneficios de invertir bajo las limitaciones del marco institucional vigente. De este modo, las organizaciones, en el curso de sus empeños por conseguir sus objetivos se convierten en una fuente importante de cambio institucional. El desempeño económico es el resultado de la interacción entre las organizaciones económicas y políticas y las instituciones existentes.

racional en el en el plano microeconómico puede conducir a un resultado irracional en el plano social y macroeconómico.

⁹ Robert Axelrod descubrió que la estrategia ganadora en estas condiciones, es una estrategia de “golpe por golpe” en donde los jugadores responden con la misma moneda a las acciones de su adversarios. Esto lo llevó a escribir en 1984 *The Evolution of Cooperation*, una obra optimista sobre la habilidad humana para encontrar soluciones cooperativas a problemas comunes sin la intervención de un Estado coercitivo.

¹⁰ Esta idea sostiene que la conducta individual está determinada en parte por motivos altruistas. El hecho de que los individuos realicen intercambios entre las funciones de utilidad que favorecen preferencias egoístas y las que están orientadas a la comunidad, explica algunas pautas de conducta que carecen de sentido en el contexto del individuo racional maximizador de la riqueza.

El siguiente diagrama¹², muestra precisamente la interacción entre organizaciones económicas y políticas e instituciones:



Cabe añadir que este cambio tendrá siempre un carácter incremental en la medida en que se realiza con base al orden institucional precedente. El cambio institucional consistirá en ajustes marginales al conjunto de reglas y normas de comportamiento obligatorio que constituyen el marco institucional. La estabilidad que permitirá el intercambio complejo a través del tiempo, se conseguirá mediante un conjunto de reglas formales que tenderá a permanecer invariable, en tanto el costo de cambiarlo sea mayor que el de conservarlo y sujetarse a él. Sin embargo, la mera estabilidad, aún siendo condición necesaria, no es suficiente para asegurar un desempeño económico positivo.

En este punto, conviene dejar asentada la importancia que juegan las limitaciones informales. Este tipo de limitaciones consiste en extensiones, acomodamientos y calificaciones a las reglas que tienen una aptitud especial para sobrevivir y mantenerse

¹¹ North Douglas, 1995, *op. cit.*, p. 106

¹² El diagrama pertenece a T. Eggertsson y está citado en: Ayala E. J., 1998, *op. cit.*, p. 348

vigentes a lo largo del tiempo. El papel que juegan en el cambio institucional no es irrelevante, ya que es precisamente la interacción entre las limitaciones formales e informales, junto con el modo en que se hacen cumplir, lo que determina la conducta habitual y las pautas de comportamiento de los individuos en sociedad. A pesar de que el cambio en las limitaciones informales es más lento, no debe soslayarse su influencia al momento de plantear un cambio radical en las reglas formales. Si el cambio es de tal dimensión que las normas formales se vuelven incongruentes con las limitaciones informales, existirá una tensión no resuelta que a la larga podría derivar en conflictos entre los agentes económicos e inestabilidad política.

5.2 LA ORGANIZACIÓN RURAL

En términos generales, podemos definir a la organización rural como la disposición de elementos técnicos, económicos, naturales y humanos que permiten el fortalecimiento de la identidad campesina y que potencian su capacidad de cambio y transformación para enfrentar problemas comunes.¹³

Las características que rodean la producción agrícola, tales como la presencia de mercados incompletos y segmentados, heterogeneidad en lo que se refiere a la estructura productiva y altos niveles de desigualdad y pobreza, hacen necesario diseñar mecanismos que permitan superar las redes de poder que capturan el excedente económico de los campesinos, combatir el intermediarismo, promover la cooperación entre los productores y democratizar la estructura social de las zonas rurales. Sin lugar a dudas, esta tarea requiere de la participación de los propios actores afectados. La organización rural es, en este sentido, una instancia de participación que refuerza la capacidad del núcleo agrario para el aprovechamiento pleno de sus recursos, la elevación de sus condiciones materiales de vida y el fomento de la cooperación para recuperar el control del proceso productivo. Los

¹³ Barceló V. M., *La Reforma Agraria y la crisis*, CEHAM, México, 1988

resultados en términos de bienestar, dependerán de la capacidad e iniciativa de los productores rurales para emprender acciones colectivas que los lleven a organizarse:

El campo mexicano, con una estructura agraria caracterizada por el minifundismo y por escalas de producción muy reducidas, encuentra grandes dificultades para alcanzar el umbral mínimo de economías de escala que se requieren para hacer más rentable la actividad agrícola. Sin economías de escala adecuadas, el pequeño productor aislado, difícilmente podrá involucrarse en actividades que requieran la introducción de nueva tecnología e inversión de capital con el objetivo de incrementar los niveles de productividad de los cultivos agropecuarios y hacer un uso más eficiente de su capacidad instalada. De igual modo, cuando no hay economías de escala, los costos de transacción se vuelven demasiado altos, desincentivando a las empresas que podrían ser potenciales generadoras de economías pecuniarias y ofrecer bienes y servicios a los pequeños productores¹⁴. En algunos casos, los costos de transacción pueden ser tan grandes en relación al tamaño de las unidades de producción que pueden llegar a disuadir a los productores rurales de realizar ciertas transacciones o emprender proyectos. En este contexto la organización, entendida como la capacidad de actuar colectivamente para conseguir objetivos comunes, se convierte en una solución institucional que permite a los productores, entre otras cosas, alcanzar economías de escala y disminuir los costos de transacción. De esta manera, la organización económica se convierte en la mejor forma de abaratar estos costos y alcanzar resultados en términos económicos y sociales que de cualquier otra forma serían inalcanzables.

A continuación se exponen algunos ejemplos de cómo la organización rural puede abatir los costos de transacción y desempeñar un papel importante en lo que se refiere a la coordinación y la escala económica¹⁵:

¹⁴ Debido a que en el sector rural los encadenamientos productivos son escasos y los ingresos de los productores dependen en gran medida de los insumos y productos de las otras empresas, las economías pecuniarias juegan un papel fundamental en el desarrollo de la economía campesina, la provisión de bienes y servicios, y la localización de la inversión.

¹⁵ CEPAL, 2000, *op. cit.* p.7

- La organización permite distribuir los costos asociados a la preparación y gestión de proyectos productivos y los gastos administrativos necesarios para ponerlos en marcha.
- El otorgamiento de créditos grupales disminuye los costos, ya que en lugar de que todos los individuos acudan a realizar los trámites, se realiza un solo trámite colectivo. Además, se abaratan también los costos de transacción de las instituciones financieras, las cuales tienen así mayores incentivos para trabajar con pequeños productores.
- En el caso de las organizaciones que han echado a andar una caja de ahorro, los lazos de confianza y el conocimiento mutuo que se desarrollan al interior de las organizaciones contribuyen a disminuir los riesgos de selección adversa. Contrariamente a lo que sucede con los bancos, las organizaciones financieras no bancarias difícilmente incurren en gastos para adquirir información, ya que la selección de clientes está basada en información local y directa que no tiene costo.
- La organización rural se considera más apta para formalizar contratos con empresas comercializadoras y brokers en mejores condiciones que los individuos. Así mismo, se encuentra más preparada para vigilar y monitorear el cumplimiento de los mismo, y en su caso, entablar querellas legales para exigir su cumplimiento.
- La organización favorece la coordinación y la cooperación entre los individuos que la conforman, así como la división del trabajo que hace posible la eficiencia.
- Al integrar medianas y grandes unidades de producción se consiguen economías de escala que superan los esfuerzos de productor individual y facilitan el desarrollo de diversas actividades económicas a partir de la especialización, la combinación de procesos productivos y la integración de las diferentes fases de dicho proceso.
- Al superar los problemas relacionados con la escala de los pequeños productores, la organización posibilita el acceso a mercados de productos en mejores condiciones de negociación. Al mismo tiempo, se crean mejores condiciones para avanzar en el proceso de comercialización reduciendo los

costos mediante operaciones a gran escala en la compra de insumos y la venta de las cosechas.

La organización rural no se circunscribe a la agrupación con fines productivos, sino que además, comprende todos los aspectos relacionados con la vida comunitaria, la evolución social y la participación política. Esta condición, aunada a la capacidad de coordinación social con que cuentan las organizaciones, ha abierto la posibilidad de que algunas de ellas sustituyan a los organismos públicos en el suministro de servicios que antes eran de su responsabilidad. De esta manera, los vacíos institucionales creados a partir de la reducción, eliminación o cambio en las funciones que desempeñaba el aparato estatal en el campo, han ampliado el margen de maniobra de las organizaciones de productores rurales, para superar las actividades estrictamente relacionadas con la esfera productiva y encauzar la acción colectiva hacia fines sociales. Como veremos más adelante, este proceso de sustitución no ha sido exitoso en todos los casos, aunque existen evidencias de que los recursos generados por organizaciones exitosas, generalmente se traducen en una mejor dotación de bienes públicos, en construcción de obras de beneficio social y en mayores niveles calidad de vida en sus comunidades:

Si se pretende hacer más productiva la actividad agrícola, estabilizar la base de recursos naturales de manera sostenible y ampliar la infraestructura de servicios sociales entre la población rural más desatendida, debe prestarse atención a los diversos sectores que confluyen e interactúan en el sector rural: el sector público, el sector privado y el sector social.

En términos generales, las pautas de comportamiento, las acciones y el funcionamiento de los tres sectores pueden esquematizarse del siguiente modo¹⁶:

¹⁶ Modificado a partir de: Uphoff N., "La estrategia del desarrollo rural: el papel de las organizaciones locales y cambios en la burocracia de la oferta" en : FAO, *Estudios sobre la reforma agraria y la pobreza rural*, Roma, Italia, 1984, p.73.

	Sector público	“Tercer” sector (social)	Sector privado
Modo de adoptar la decisión	Burocrático, reglamentario	Movilización voluntaria	Con arreglo al mercado, determinado por los precios
Responsables de las decisiones	Funcionarios	Grupos	Individuos
Criterios en que se basan las decisiones	Interés público/político	Intereses y objetivos de los miembros	Optimización de los beneficios
Sanciones	Imposición	Reglas de grupo	Pérdidas económicas
Modo de acción	Descendente	Ascendente	Individualista

La importancia de las organizaciones de productores rurales, agrupadas en el llamado tercer sector, radica en el hecho de que las decisiones que se adoptan para promover los intereses de sus miembros no se toman sobre la base del interés puramente privado, como lo haría una empresa; ni invocando a el interés público nacional, como lo haría un organismo del sector público. Las organizaciones rurales, forman parte de un “tercer sector” que en la persecución de objetivos comunes, procuran el fomento de las capacidades locales, tomando como punto de referencia la acción colectiva.

Las organizaciones rurales contribuyen de diversas formas al desarrollo del sector agrícola, beneficiando principalmente a los pequeños propietarios y productores, ampliando sus potencialidades productivas, mejorando la calidad de vida y estimulando la capacidad laboral. Al mismo tiempo, muchas de las organizaciones cuentan con aptitudes que las hacen competentes para desenvolverse en el terreno de la defensa de sus valores culturales y en la satisfacción de necesidades sociales.

En lo que respecta a la ordenación de los recursos naturales, la conveniencia de fomentar las organizaciones locales es aún mayor. La mayoría de los intentos por controlar la deforestación, la erosión de los suelos o la ganadería extensiva, mediante reglamentaciones burocráticas han fracasado. La experiencia ha dejado bien claro que, a no ser que los usuarios de un determinado recurso comprendan y acepten la necesidad de administrarlo bien para que de un rendimiento estable, las medidas coercitivas difícilmente serán eficaces. Las organizaciones locales que se mueven en el ámbito rural pueden contribuir a que los usuarios cobren conciencia de las dimensiones del problema ambiental y asuman la responsabilidad que les compete.

A pesar de todo, las organizaciones rurales se enfrentan continuamente a una serie de problemas que afectan de manera importante su desempeño. La oposición de grupos poderosos, la subordinación a intereses externos o la dominación por los líderes son sólo ejemplos de los conflictos que pueden presentarse en el seno de la organización rural.

Es evidente que el factor determinante para el éxito de las organizaciones no reside sólo en quién toma las iniciativas, sino en cómo se concibe y se dirige la organización, con qué grado de responsabilidad local y con cuánta flexibilidad para satisfacer las necesidades reales de los miembros. Lo anterior estará determinado por el tipo de arreglo o esquema institucional¹⁷ sobre el cual se encuentre sustentada la organización rural. Diversos arreglos institucionales tendrán implicaciones muy diferentes en lo que se refiere a la sustentabilidad de las organizaciones y su capacidad para alcanzar sus objetivos; a la eficiencia económica y la administración de los recursos; y a la equidad social.

Tomando en cuenta que bajo ciertas condiciones resulta difícil que la población rural se organice de manera espontánea, el papel del gobierno deberá consistir en proporcionar estímulos externos que alienten la formación de organizaciones locales. Para el correcto funcionamiento de estas organizaciones, será necesario considerar una serie de

¹⁷ Los arreglos o esquema institucionales, son las reglas del juego que determinan la manera en que se relacionan los miembros de una organización; y la forma de vinculación entre ellos y los demás agentes económicos y sociales, privados y públicos, con el propósito de llevar a cabo acciones de beneficio o interés común.

principios generales¹⁸. El primero es que éstas deben basarse en un *proceso de aprendizaje*. Dado que el desarrollo organizativo es un proceso más orgánico que mecánico, y que requiere de tiempo y adaptabilidad, se debe procurar un esquema estructural flexible que incorpore la experiencia adquirida y permita algunas variaciones en el programa con el objetivo de que los miembros de la organización puedan reconocerse en ella y responsabilizarse de su funcionamiento. El segundo principio hace referencia a la necesidad de contemplar *funciones especiales* que permitan establecer y apoyar a las organizaciones destinadas a favorecer a los sectores más desfavorecidos de la población rural. En este sentido, la intervención de promotores o catalizadores puede resultar más eficaz que la de los organismos gubernamentales en cuyo seno existe una gran tradición de desconfianza e incluso de antagonismo que los induce a cambiar continuamente de programas en lugar de darle continuidad a los que ya se están desarrollando. Finalmente, ante las conductas burocráticas basadas fundamentalmente en las estructuras de recompensa, procedimientos operativos, ciclos presupuestarios (nunca sincronizados con los ciclos reales del sector rural), colocación de personal, modalidades de carrera y otros factores que obstruyen las relaciones productivas y armónicas con la población rural, es necesario poner en marcha un proceso de *reorientación burocrática*, con el objetivo de incentivar y capacitar al personal para que coopere más con las organizaciones rurales. El cambio en las prácticas y actitudes de la población objetivo estará relacionado con el cambio en el modo de operar del personal estatal con el que se vincula y del cual depende.

Bajo estos principios básicos y en condiciones favorables, muchas organizaciones podrán surgir agrupadas en torno a alguna tecnología, como ocurre con las cooperativas de riego; otras pueden ser grupos de interés, como las organizaciones de mujeres; y algunas otras pueden conformarse únicamente con fines productivos, como en el caso de las uniones de ejidos o las sociedades de producción rural. La orientación y el modo de funcionamiento de dichas organizaciones, dependerá en gran medida de las necesidades locales y de las circunstancias particulares que acompañaron su conformación.

¹⁸ FAO, 1984, *op. cit.*, p.73.

5.3 LAS VENTAJAS DE LA ORGANIZACION EN MEXICO

a) El ámbito formal

Las reformas legislativas llevadas a cabo en 1992, desencadenaron cambios importantes en la estructura institucional del sector rural. En lo referente a las organizaciones de productores, el nuevo marco normativo elimina las restricciones, contenidas en la anterior legislación, para la libre asociación de los distintos agentes productivos en el campo y estimula la participación del sector privado en las actividades agrícolas.

A continuación se ofrece una breve reseña de los principales tipos de figuras asociativas y de las características que asumen a partir de la reforma institucional al sector agrícola¹⁹.

1. Las Sociedades rurales

El título cuarto de la Ley Agraria regula lo relativo a la constitución de Uniones, Asociaciones Rurales de Interés Colectivo y las Sociedades de Producción Rural, así como sus diversas modalidades.

Uniones

Las Uniones de Ejidos y Comunidades, así como los propios ejidos y comunidades, pueden establecer empresas especializadas que apoyen la productividad de los mismos. En éstas sociedades pueden participar, aparte de todo el grupo ejidal o comunal, los avocados y los pequeños productores.

¹⁹ Para un análisis más exhaustivo se puede consultar el trabajo de Héctor Croda: *La nueva ley agraria y oportunidades de inversión en el campo mexicano*, IPE, México, 1994; sobre el cual estuvo basada la elaboración de este apartado.

El acta constitutiva de la Unión con los estatutos de la misma, deberá protocolizarse ante fedatario público e inscribirse en el Registro Agrario Nacional. Es conveniente aclarar que la Unión tendrá personalidad jurídica propia, diferente a la de los socios a los que agrupa.

La Asamblea es el órgano máximo de la unión, ésta se constituirá con dos representantes de cada una de las Asambleas de los ejidos o de las comunidades que sean miembros de la Unión y dos representantes designados de entre los miembros del Comisariado y el Consejo de Vigilancia de ellos. La Asamblea general nombrará a un Consejo de Vigilancia y un Consejo de Administración el cual tendrá la representación de la Unión ante terceros. Los miembros de ambos consejos durarán en su cargo tres años y sus responsabilidades estarán consignadas en los estatutos de la Unión. Dos o más Uniones pueden formar otra unión si así lo decide la Asamblea de cada uno de los núcleos participantes. De igual modo, un mismo ejido puede pertenecer a la vez a dos o más Uniones.

Pese a las opiniones vertidas, en el sentido de que la nueva Ley Agraria apunta a la desaparición de la tenencia de la tierra ejidal; existen argumentos, en lo que el campo legal se refiere, de que el ejido como instrumento de organización jurídica y productiva es completamente viable y recomendable. Uno de los principales radica en que, al no estar restringido el número de participantes dentro del ejido, la propiedad total del ejido puede extenderse considerablemente, constituyendo un excelente medio para agrupar numerosas personas con fines productivos, las cuales gozarían además, de las ventajas inherentes al sistema ejidal²⁰.

Asociaciones Rurales de Interés Colectivo

El objetivo de las Asociaciones Rurales de Interés Colectivo (ARIC), es el de integrar recursos humanos naturales, técnicos y financieros con el propósito de establecer

industrias, aprovechamientos, sistemas de comercialización o cualquier otra actividad económica.

Las ARIC pueden ser constituidas a partir de dos socios que deberán ser, en forma limitativa: ejidos, comunidades, Sociedades de Producción Rural o Uniones de Sociedades de Producción Rural. Las personas físicas están excluidas de este tipo de asociación, a menos que con antelación hayan constituido una Sociedad de Producción Rural o una Unión de Sociedades de Producción Rural. Esto último significa un obstáculo para la inversión del sector privado ya que el manejo corporativo de varias personas morales que en última instancia persiguen el mismo fin, implica una serie de gastos administrativos innecesarios que los inversionistas pueden no estar dispuestos a cubrir.

Las ARIC tienen personalidad jurídica propia, distinta de la de sus socios, desde el momento de su inscripción en el Registro Agrario Nacional. Si entre los socios de la ARIC figuran Sociedades de Producción Rural o uniones de éstas, la asociación deberá inscribirse también en el Registro Público de Crédito o de Comercio de la localidad de que se trate. El acta constitutiva, además de los estatutos y los datos generales de la ARIC, deberá contener el monto del capital social y el régimen de responsabilidad de la asociación.

El órgano supremo de la ARIC es la Asamblea General. Dicha Asamblea nombrará un Consejo de Vigilancia y un Consejo de Administración, el cual estará a cargo de la dirección de la ARIC. Los miembros de ambos consejos durarán en sus funciones tres años y sus responsabilidades estarán consignadas en los estatutos de la asociación.

Uno de los inconvenientes que presentan las ARIC es que su regulación presenta demasiadas lagunas, lo cual en la práctica puede llevar a hacerlas inoperantes. Por tal motivo, los estatutos deberán ser abundantes y detallados en cuanto al funcionamiento de la asociación, para tratar de contemplar todos los supuestos no previstos por la ley; razón por la cual se requiere que sean formulados por especialistas en derecho.

²⁰ Los Ejidos, Comunidades y Uniones de Ejidos y Comunidades, quedan exentos del pago de Impuesto sobre

Finalmente, un argumento a favor de las ARIC, consiste en que está exenta, al igual que los ejidos y comunidades del pago de Impuesto Sobre la Renta, para lo cual, la asociación deberá optar por llevar contabilidad simplificada.

Sociedades de Producción Rural

Las Sociedades de Producción Rural (SPR), pueden constituirse por dos o más productores rurales. La Ley Agraria no distingue entre personas físicas o morales, por lo que se considera que ambas pueden ser socias de una SPR. De igual manera, la Ley omite el objetivo que debe tener una SPR, por lo cual, serán los estatutos los que lo establezcan.

Las SPR tienen personalidad jurídica propia distinta a la de sus socios. El acta constitutiva de la SPR deberá otorgarse ante fedatario público e inscribirse en el Registro Público de Crédito Rural o en el Registro Público de Comercio de la localidad que corresponda. Dos o más SPR podrán constituir Uniones de Sociedades de Producción Rural (USPR) mediante la inscripción en los registros correspondientes.

Las SPR pueden adoptar el régimen de responsabilidad ilimitada, limitada o suplementada.

Las SPR de responsabilidad **ilimitada** son aquellas en que los socios responden de todas las obligaciones sociales de manera solidaria. Este tipo de sociedades son inadecuadas para invertir en actividades riesgosas como son las agrícolas, ya que en caso de juicio por incumplimiento de pago, el acreedor podrá exigir el adeudo total al socio o a los socios que elija para ejercitar su acción. En este caso, de nada sirve constituir una persona moral distinta a la de sus integrantes, si sus socios responden de todos los negocio sociales.

Las SPR de responsabilidad **limitada** se consideran las más adecuadas para invertir, ya que en éstas, los socios responden de las obligaciones de la sociedad únicamente hasta el monto de sus aportaciones al capital social.

la Renta, en los términos del artículo 10-B de la ley que regula dicho impuesto.

Las SPR de responsabilidad **suplementaria**, son aquellas en la que sus miembros, además del pago de su aportación al capital social, responden subsidiariamente a todas las obligaciones sociales hasta por una cantidad determinada en los estatutos y que en ningún caso deberá ser menor de dos veces la aportación al capital social.

El órgano supremo de las SPR es la Asamblea General, la cual nombrará un Consejo de Vigilancia y un Consejo de Administración que tendrá a su cargo la representación de la sociedad ante terceros. Al igual que en las Uniones y en las ARIC, los miembros de ambos consejos durarán en su cargo tres años y sus responsabilidades deberán ser consignadas en los estatutos de la asociación.

Un punto que conviene resaltar, es que los derechos de los socios sólo podrán ser transmisibles con el consentimiento de la Asamblea, y cuando la sociedad tenga obligaciones con alguna institución financiera, se deberá contar también con la autorización de ésta. La anterior disposición puede resultar desfavorable para la capitalización de la sociedad, ya que el hecho de que los derechos de los socios no sean fácilmente transferibles podría provocar escasa circulación de capitales e incluso estancamiento de la inversión.

En lo referente al régimen fiscal, a diferencia de las ARIC y las Uniones de Ejidos o Comunidades, las SPR sólo están parcialmente exentas del pago de Impuesto Sobre la Renta²¹.

Finalmente cabe añadir que al igual que las ARIC, la regulación de la SPR es bastante escasa, por lo que los estatutos deberán ser abundantes y previsores de las situaciones no contempladas por la ley para evitar conflictos entre los socios.

²¹ Dice el artículo 10-B de la Ley de Impuesto Sobre la Renta señala que las personas morales que se dediquen exclusivamente a las actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras no pagarán impuesto sobre la renta por los ingresos provenientes de las mismas, siempre y cuando no excedan el ejercicio de 20 veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica del contribuyente elevado al año. Igualmente, en términos del artículo 13 de la misma Ley se señala que las personas morales dedicadas a la agricultura y a la silvicultura, podrán reducir de su impuesto el 50%.

2. Las Sociedades Civiles y Mercantiles

La nueva Ley Agraria en su título sexto, regula todo lo relativo a las sociedades civiles o mercantiles, las cuales pueden ser propietarias de tierras agrícolas o ganaderas y forestales, en las extensiones permitidas o bien, pueden recibir el dominio de tierras de uso común tanto de los ejidos como de las comunidades.

Sociedades Civiles

El Código Civil define el contrato de Sociedad Civil como aquel en el que lo socios se obligan a combinar sus recursos o esfuerzos para la realización de un fin común, de carácter preponderantemente económico, pero que no constituya una especulación comercial.

Las Sociedades civiles no requieren de su formalización ante notario público, basta con que el contrato conste por escrito y sea inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio en la sección de Sociedades Civiles. En caso de sociedades propietarias de terrenos rústicos, también deberán ser inscritas en el Registro Agrario Nacional conforme a la Ley Agraria.

Salvo que se pacte lo contrario, la modificación del contrato social, la cesión de derechos y la admisión de nuevos socios, sólo se puede hacer con el consentimiento unánime de todos los socios, lo cual dificulta en grado extremo el proceso de negociación y de toma de decisiones al interior de la sociedad.

La Sociedad Civil puede ser administrada por todos los socios, o bien la Asamblea, que es el órgano supremo de la sociedad, puede nombrar a uno o más socios administradores que contarán con amplias facultades para llevar a cabo los actos administrativos que consideren convenientes para la sociedad. En la Sociedad Civil, todos los socios con excepción de los socios administradores, responden de los negocios sociales

únicamente hasta el monto de su aportaciones. En el caso de los socios administradores, estos responden ilimitada y solidariamente de las obligaciones contraídas por la sociedad. Esta situación puede inhibir el desempeño de los socios administrativos, ya que difícilmente estarán dispuestos a asumir riesgos que posteriormente podrían desembocar en su perjuicio, sobre todo tratándose de empresas dedicadas a la actividad agropecuaria, mismas que están sujetas a diversas eventualidades.

En la Sociedad Civil no se establece un órgano de vigilancia que supervise las actividades de los socios administradores, por lo que son los propios socios los encargados de llevar a cabo labor. En el caso de una empresa con demasiados miembros, esto podría generar conflictos al pretender exigir a los administradores, cuentas de su gestión a cada momento.

En cuanto a su situación fiscal, las Sociedades Civiles están parcialmente exentas del Impuesto Sobre la Renta y pueden optar por llevar contabilidad simplificada.

En el caso de las Sociedades Civiles propietarias de terrenos rústicos, ya sea por aportación o adquisición, deberán establecer en su capital social partes sociales de la serie "T", que representen el importe de las tierras de las cuales la sociedad sea propietaria y de las cuales los extranjeros no podrán ser propietarios de más del 49%. En caso de disolución de la Sociedad Civil, los tenedores de partes sociales de la serie "T" tendrán derecho a que se les pague el haber social que les corresponda con tierras de la sociedad.

Finalmente, es necesario recalcar que las Sociedades Civiles tienen en su contra lo restringido de su objeto social. Lo anterior puede impedir que las Sociedades Civiles sean recurridas masivamente como forma de organización en el campo mexicano, ya que al no poder tener como objetivo actividades que impliquen una especulación comercial, muchos inversionistas optarán por acogerse a otro tipo de sociedades.

Sociedades Mercantiles

Considerando que gran parte de las sociedades contempladas por la Ley General de Sociedades Mercantiles han caído en desuso, únicamente se mencionarán aquellos tipos de sociedad que siguen siendo recurridas y que a partir de las recientes reformas, representan oportunidades para formalizar acuerdos y atraer inversiones que contribuyan a elevar la competitividad y rentabilidad de la agricultura mexicana. Me refiero a las Sociedades de Responsabilidad Limitada, las Sociedades Anónimas y las Asociaciones en Participación.

En términos de la Ley General de Sociedades Mercantiles, una **Sociedad de Responsabilidad Limitada** se constituye entre socios que únicamente se encuentran obligados al pago de sus aportaciones al capital social, sin que las partes sociales puedan estar representadas por títulos negociables a la orden o al portador, ya que éstas, sólo serán cedibles en los casos y con los requisitos que establece dicha ley.

El contrato social mediante el cual se constituye una Sociedad de Responsabilidad Limitada debe constar ante Notario Público y se debe inscribir en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la localidad correspondiente y en caso de sociedades propietarias de terrenos rústicos, deberá inscribirse en el Registro Agrario Nacional conforme a la Ley Agraria.

La Asamblea es el órgano supremo de la sociedad y tomará las decisiones correspondientes de acuerdo a la mayoría de los socios que representen la mayoría del capital social, a no ser que en los estatutos se contemple una votación más elevada.

Las Sociedades de Responsabilidad Limitada son una especie de combinación entre las sociedades de capital o de acciones y las sociedades de personas. Por un lado, los socios únicamente están obligados al pago de su aportaciones, y por otro, para la toma de algunas decisiones como la transmisión de partes sociales y la admisión de nuevos socios, se requiere el consentimiento de los socios que representen la mayoría del capital social.

Esta restricción podría significar en caso de diferencias entre los socios, el congelamiento de inversiones y capital que pudieran servir para aumentar la infraestructura o aumentar los niveles de rentabilidad del negocio social.

Las Sociedades de Responsabilidad Limitada están sólo parcialmente exentas del pago de Impuesto Sobre la Renta y pueden optar por el régimen simplificado de contabilidad.

Cabe agregar que los preceptos de la Sociedad de Responsabilidad Limitada, así como el de las demás sociedades que no estén reguladas por la Ley Agraria, deben entenderse como modificados en la normatividad específica que dicho ordenamiento establece con respecto a las sociedades propietarias de tierras agrícolas, silvícolas o ganaderas, en especial lo referente a las acciones denominadas como "T".

La **Sociedad Anónima** es aquella que existe bajo una denominación y se compone exclusivamente de socios cuya obligación se limita al pago de sus acciones. Este tipo de sociedades se pueden constituir a partir de dos socios que suscriban un mínimo de una acción cada uno. Como en todas las sociedades mercantiles, el contrato social deberá constar ante Notario Público.

Los títulos representativos del capital social recibirán el nombre de acciones, las cuales serán siempre nominativas, es decir, a favor de una persona determinada. Las acciones pagadas representan aportaciones de los socios al haber social, mientras que las acciones que sólo están suscritas y no pagadas, representan la parte del haber social que uno o más socios se han comprometido a pagar. Cabe aclarar, que las acciones serán de igual valor y conferirán derechos iguales a sus tenedores; sin embargo, el contrato social puede estipular el establecimiento de diferentes tipos de acciones con derechos especiales para cada clase. En el caso de las acciones de la serie "T", estipuladas por la nueva Ley Agraria, los tenedores tendrán el derecho de que, en caso de disolución, el haber social que les corresponda les sea pagado con tierras de la sociedad.

La Asamblea es el órgano supremo de la sociedad, el cual estará facultado para nombrar un Consejo de Administración integrado por socios o personas extrañas a la sociedad que estarán a cargo de la administración de la misma por tiempo indefinido o hasta que renuncien. La vigilancia de la sociedad estará a cargo de uno o varios Comisarios que podrán ser temporales o revocables.

En lo que se refiere a su situación fiscal, las Sociedades Anónimas que se dediquen a actividades agrícolas, silvícolas o ganaderas, están parcialmente exentas del pago de Impuesto Sobre la Renta y pueden optar por el régimen simplificado de contabilidad.

Las Sociedades Anónimas cuentan con un patrimonio propio y con personalidad jurídica distinta a la de sus socios, lo cual significa, que los socios sólo responden por los negocios sociales hasta el monto de sus aportaciones. Lo anterior las convierte en uno de los mecanismos más atractivos para la inversión sobre todo en actividades riesgosas como pueden ser aquellas relacionadas con el sector agropecuario. Al mismo tiempo, la transmisión de acciones mediante el simple endoso y asiento en el libro de Registro de Acciones, permite la libre circulación de acciones y la admisión de nuevos socios sin mayores requisitos.

Más que una sociedad, las **Asociaciones en Participación** son una especie de contrato regulado por la Ley General de Sociedades Mercantiles. Esta ley define a la Asociación en participación como el contrato por el cual una persona concede a otras que le aportan bienes y servicios, una participación en las utilidades y en las pérdidas de una negociación mercantil. Esta forma de asociación carece de personalidad jurídica, de razón social y de patrimonio propio, razón por la cual resulta sumamente riesgosa ya que el capital aportado por el asociado se confunde con el del asociante, es decir, pasa a ser de su propiedad. La ley establece que las ganancias o pérdidas se distribuirán entre los socios capitalistas según el monto de sus aportaciones. En caso de pérdidas los asociados responderán únicamente hasta el monto de sus aportaciones, mientras el asociante responderá de toda la demás pérdida.

Es conveniente señalar que en lo relativo a su situación fiscal, las Asociaciones en Participación están reguladas como contrato y no como persona moral, por lo que sus integrantes son sujetos de impuesto.

Las Asociaciones en Participación fueron ampliamente recurridas en el marco de la legislación anterior, pues permitían adecuar las operaciones realizadas en el campo a la rigidez de la legislación; actualmente, al permitir a las Sociedades Civiles y Mercantiles adquirir predios rústicos y asociarse con los productores rurales, seguramente se dejarán de instrumentar asociaciones de este tipo por los riesgos que conllevan

Finalmente, en lo que respecta a las Sociedades Civiles o Mercantiles, es conveniente puntualizar que la transmisión de dominio, aprovechamiento, administración y cesión temporal del uso y disfrute de las áreas de uso común de los ejidos y comunidades, deberán ajustarse al siguiente procedimiento:

- Que la aportación sea decidida por la Asamblea ejidal o comunal
- Que el proyecto de desarrollo se someta a la consideración de la Procuraduría Agraria, la cual analizará la inversión proyectada y se cerciorará del aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales y la equidad en los términos y condiciones que se propongan
- La Asamblea decidirá si las partes sociales que correspondan pertenecerán al ejido o comunidad o a los ejidatarios y comuneros individualmente considerados
- Se requerirá de un avalúo por parte de la Comisión Nacional de Avalúos de Bienes Nacionales o de cualquier institución de crédito para determinar el valor de las tierras aportadas
- En caso de liquidación de la sociedad, el núcleo de población ejidal o comunal, tendrá derecho de preferencia de recibir tierras en pago del haber social, teniendo también ese mismo derecho sobre las tierras que aportaron al capital social.

b) El ámbito informal

Cuando nos referimos a la organización rural, es necesario distinguir entre la estructura formal, expresada en forma de figuras asociativas y regulada por leyes y reglamentos oficiales; y la propia acción colectiva, determinada en gran parte por la fuerza de los lazos cooperativos, los valores compartidos, las prácticas consuetudinarias y los acuerdos sociales.

En las sociedades rurales de México y América Latina es posible notar el predominio de cierto tipo de racionalidad fundamentado principalmente en la comunidad. Esto se debe a que sus estrategias de reproducción social están basadas históricamente en el trabajo de grupos que se encuentran unidos por lazos moralmente definidos, en donde la solidaridad y la ayuda mutua juegan un papel preponderante como vínculo social.

Este sentido comunitario de la organización, se expresa claramente en las relaciones cooperativas que se establecen al interior de las comunidades rurales. Estas relaciones de cooperación, forman parte de una estrategia que permite a las unidades campesinas hacer frente a los desequilibrios derivados de la especialización de la producción y de la dependencia, cada vez mayor, del mercado. Es un hecho verificable que a medida que la unidad campesina familiar, se inserta al mercado capitalista, sus necesidades monetarias aumentan, el autoconsumo se reduce progresivamente y el monto de la producción comercializada se incrementa, acentuándose paulatinamente el proceso de especialización. En ausencia de mercados financieros y de apoyos gubernamentales que les permitan ampliar la escala de la producción, las unidades campesinas recurren frecuentemente al intercambio de fuerza de trabajo y de medios de producción fortaleciendo de este modo los lazos de cooperación y ayuda mutua en el seno de la comunidad.

Julio Moguel²² diferencia dos tendencias en lo que se refiere a las prácticas colectivas presentes en la actividad económica de los pequeños campesinos independientes:

1. Formas de cooperación que se dan entre dos o más unidades, que inciden en forma directa sobre el equilibrio interno de la unidad campesina familiar con el objetivo de reforzar su capacidad productiva y compensar los desequilibrios que pudieran presentarse como consecuencia de la actividad agropecuaria. Estas formas de cooperación se refieren principalmente a los intercambios de fuerza de trabajo (préstamos de días, faenas, tequios etc.) y a los de medios de producción (animales de tiro o de carga, herramientas, semillas etc.). En este caso se trata de cubrir el déficit que en un momento determinado se le presenta a un campesino en su capacidad laboral, con el excedente que otro campesino tiene bajo el mismo concepto. De esta manera, tanto la fuerza de trabajo como los medios de producción, se ceden y se reciben en tiempo diferentes
2. Formas de cooperación que no inciden directamente sobre el equilibrio de la unidad campesina familiar y que se desarrollan a nivel de la comunidad en su conjunto. En este caso, se trata del desarrollo de actividades que son impracticables a nivel familiar, ya sea porque se trate de la construcción de obras que requieren de la confluencia de un gran número de trabajadores o de actividades que exigen una inversión considerable de fuerza de trabajo que ninguna familia por sí sola podría disponer, sin que ponga en peligro su propia capacidad de reproducción. Este tipo de tareas requieren de un excedente de medios de producción y fuerza de trabajo de tal magnitud, que sólo la comunidad entera es capaz de concentrarlos. La construcción de caminos, el desasolve de un río o un canal, la construcción de un puente, son sólo ejemplos de tareas colectivas que ponen de manifiesto la mutua dependencia que existe entre las diversas unidades campesinas.

Cabe afirmar que estos mecanismos de intercambio, responden a una normatividad de corte comunitario y solidario más que mercantil. De esta manera, las transacciones tienden a ser personalizadas, sin tener por objetivo inmediato la ganancia y son vistas desde la racionalidad campesina como la transferencia de una parte de la capacidad de reproducción de una familia a otra o el traspaso del excedente de una unidad campesina a

²² Moguel J., "Notas sobre el problema campesino: lucha económica y lucha política en el campo. La

un agente externo. En el ámbito rural, este tipo de relaciones informales se ven reforzadas por instituciones como las economías de prestigio, el compadrazgo y el padrinazgo entre otras. Por esta razón, aunque las modalidades que asuma el intercambio no encuadren dentro de los lineamientos del marco jurídico dominante, sí lo hacen en el derecho campesino basado en la costumbre y la tradición.

De acuerdo con los planteamientos del neoinstitucionalismo económico, este tipo de relaciones de confianza y cooperación pueden reducir los costos de transacción, producir bienes públicos y facilitar la constitución de actores sociales e incluso sociedades civiles saludables. En este punto conviene hacer referencia al paradigma del capital social, el cual integra conceptos de diversos campos del conocimiento como la reciprocidad, las redes sociales, el desarrollo participativo y la gobernabilidad, con la finalidad de construir una teoría unificada que logre explicar el papel que juegan las instituciones informales en la coordinación de los esfuerzos para aumentar la eficiencia de la sociedad.

El capital social hace referencia a las normas, instituciones, y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, comunidades, y en la sociedad en su conjunto. A diferencia del capital físico, financiero o humano, el capital social no es propiedad de un individuo o una empresa, sino que pertenece a la colectividad. El capital social se construye y se entiende como un bien público de cuyos beneficios no se puede excluir a nadie, y cuyos frutos o ganancias se expresan en resultados tangibles que aumentan el nivel de bienestar en una sociedad cuando las redes sociales son lo suficientemente extensas y desarrolladas.

John Durston²³ define el capital social comunitario como una forma particular de capital social, que abarca el contenido informal de las instituciones que tienen como finalidad contribuir al bien común. El capital social comunitario no se puede concebir como un recurso individual, sino como una forma de institucionalidad social que se sustenta en normas informales, prácticas colectivas y relaciones interpersonales realmente existentes y

asociación en la producción como una forma de lucha", *Cuadernos Agrarios*, Año 1, No 3, jul-sept 1976.

²³ Durston J., *Construyendo capital social comunitario: una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala*, CEPAL, Serie Políticas Sociales No 30, Santiago de Chile, 1999.

observables. Cuando nos referimos a las localidades rurales, el concepto de capital social comunitario adquiere enorme importancia ya que es en este espacio donde operan con mayor frecuencia sistemas de intercambio basados en la reciprocidad como principio rector de las relaciones institucionales formales e informales.

Actualmente existe un debate entre los estudios del tema, sobre la posibilidad de construir capital social comunitario. R. Putnam²⁴ señala que la construcción de capital social en grupos que carecen de ella, resulta un proceso sumamente lento que requiere de bastante tiempo para desarrollarse. Sin embargo algunos estudios realizados en comunidades campesinas de la región de Centroamérica²⁵ señalan que la construcción de capital social comunitario es posible si los ejercicios de confianza y reciprocidad presentes en la mayoría de las sociedades rurales se repiten con frecuencia para generar un ambiente que favorezca la cooperación entre todos los miembros de la comunidad²⁶.

La construcción de capital social contribuirá a la generación de instituciones en la medida en que los lazos de solidaridad y ayuda mutua fortalezcan la cohesión de grupo u organización social y refuercen la capacidad de acción colectiva de las comunidades rurales. Este proceso, no es de ninguna manera sencillo, la construcción de capital social debe sortear los peligros que representa la absorción de los liderazgos, la dependencia del aparato burocrático y los mecanismos de control sobre los miembros de las organizaciones locales. Al mismo tiempo cabe hacer mención que no todas las formas de capital social se traducen en acciones tendientes al bien común, tal es el caso de algunas comunidades étnicas o religiosas que promueven prácticas excluyentes o que no respetan los derechos humanos.

Otro concepto que es de vital importancia cuando se hace referencia al potencial de las instituciones informales para consolidar la participación cívica e impulsar la acción

²⁴ Véase: Putnam R., *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, New Jersey, 1993.

²⁵ Durston J., 1999, *op. cit.*

²⁶ Nótese que las conclusiones a las que llega este estudio se encuentran en consonancia con la moderna teoría de juegos y con la determinación de la estrategia ganadora (golpe por golpe) en condiciones de juego repetido continuo que plantea Robert Axelrod.

colectiva orientada a la transformación rural, es el de la habilitación²⁷. La habilitación política y social entendida como un proceso selectivo, consciente e intencionado que busca la igualdad entre los actores sociales²⁸, implica la construcción de espacios institucionales para la participación de los sectores excluidos en donde se formalicen sus derechos y se asegure su pleno acceso a los recursos que les permitan desarrollarse plenamente.

Contrariamente a lo que se piensa, la presencia de la informalidad en las comunidades rurales constituye un activo a partir del cual se pueden crear instituciones más complejas orientadas al bien común. Por esa razón las políticas públicas deben contemplar dentro de sus programas, una serie de medidas orientadas a promover y potencializar aquellas conductas, que a pesar de desenvolverse en el ámbito de la informal, contribuyen a coordinar los esfuerzos derivados de la acción colectiva en beneficio del desempeño económico y social. Muchos proyectos estatales concebidos en la línea del desarrollo rural, han fracasado debido a que no contemplaron aspectos relacionados con la institucionalidad informal. Tal es el caso de la promoción regional de algunas figuras asociativas, que no siempre se articularon con las formas de operación y la dinámica de las comunidades rurales. Este tipo de organizaciones que respondían en su promoción, constitución y estructura orgánica a la acción institucional del Estado, representaron para las comunidades una oportunidad para acceder a apoyos crediticios, recursos económicos y asesoría técnica. Sin embargo, el hecho de que las asociaciones adoptaran una estructura orgánica sin correspondencia efectiva con las formas propias de las comunidad, permitió que se desarrollara un proceso de burocratización de los directivos de estas organizaciones, en donde la falta de cuentas claras, controles sobre transportes, maquinaria, y sobre los proyectos y las gestiones, ofrecieron cobijo para que las dirigencias se transformaran en cúpulas donde la corrupción, la ineficiencia y los conflictos internos se adueñaron del proceso de organización regional²⁹.

Por tal motivo, es recomendable que todo programa encaminado a promover organizaciones locales de carácter rural, ponga especial cuidado en diseñar estructuras

²⁷ También llamado empoderamiento por su traducción del inglés (empowerment)

²⁸ CEPAL, 2000, Op, cit. p.13.

²⁹ Avila Agustín, "¿A donde va la Huasteca?", *Estudios Agrarios*, No 5, oct-dic 1999, p. 27.

organizativas ácordes con las normas internas de las comunidades, ya que es precisamente la institucionalidad informal, al interior y al exterior de las organizaciones formales, la que determina su funcionamiento cotidiano.

5.4 ORGANIZACIONES Y SUSTENTABILIDAD

a) Modo de producción campesino y sustentabilidad agrícola

La agricultura es una de las actividades humanas que más dependen del medio ambiente y que se encuentran relacionadas con él de manera más estrecha. Al mismo tiempo, sobre el sector agrícola recae la responsabilidad de satisfacer la demanda de alimentos y productos agropecuarios de una población que es cada día más numerosa. Ambos factores confluyen para que la agricultura, en su búsqueda por explotar de manera más intensa los recursos, se convierta en una de las principales causas del deterioro y agotamiento de los mismos.

Algunos investigadores calculan que en México, la superficie agrícola afectada por la erosión equivale aproximadamente a tres cuartas partes de la superficie cultivada³⁰. Los sistemas de producción extensivos de la agricultura campesina de temporal, presentan altos índices de erosión debido a la vulnerabilidad de las condiciones ambientales donde se les practica. Por otra parte, el sector agrícola moderno también degrada los suelos. La sobreutilización de los mantos freáticos en la mayoría de los 80 distritos de riego que existen en el país, ha acelerado el agotamiento de las reservas de agua dulce, la salinización de los suelos y la contaminación del agua con sustancias tóxicas. Se estima que el 15% de los suelos del país presentan este problema. De igual manera, el cambio en el uso del suelo ha provocado la desertificación de los terrenos. Se ha estimado que el 13% de la desertificación que se presenta en el país se puede atribuir a factores y elementos climáticos

y el 87% restante se adjudica al manejo inadecuado que el hombre a hecho de los recursos naturales. Este mal aprovechamiento de los suelos agrícolas, ha significado un aumento en el uso y en la intensidad de fertilizantes químicos, lo cual ha dado lugar al empobrecimiento de terrenos de alta productividad agrícola, a la contaminación de suelos y acuíferos, y a la extinción de especies silvestres en las áreas afectadas.

La deforestación es quizá uno de los procesos que se han acelerado en los últimos años. Actualmente se calculan entre 600,000 y 700,00 hectáreas de vegetación que se pierden al año³¹. Las causas son múltiples y contemplan a muy variados actores: las comunidades campesinas que habitan la zona, los agricultores, los ganaderos, las empresas madereras y el gobierno. La deforestación no sólo implica una pérdida en términos del potencial productivo que podría ofrecer un manejo adecuado de los bosques y selvas, sino que además, la destrucción de la capa vegetal conlleva también afectación en los mantos acuíferos; alteraciones de índole climatológico que repercuten a nivel global; y erosión genética provocada por la pérdida de especies que ven afectado su hábitat.

A la luz de los datos anteriores, el panorama actual de la sustentabilidad agrícola no es muy alentador. Hoy en día se estima que cerca del 80% del territorio nacional sufre algún nivel de deterioro, del cual 30% se encuentra severamente deteriorado³². Nuestro país ha perdido más del 95% de sus bosques tropicales húmedos, más de la mitad de sus bosques templados y un porcentaje difícil de cuantificar de sus zonas áridas, pero que sin duda rebasa la mitad del acervo original³³. De igual manera, la sobreutilización de los recursos hídricos, las descargas de desechos sólidos y el vertimiento de los residuos químicos, agrícolas e industriales han contaminado a las 31 cuencas más importantes del país.

³⁰ Víctor Manuel Toledo, *La Producción Rural en México: alternativas ecológicas*, Fundación Universo Veintiuno, México 1989

³¹ Un ejemplo bien documentado es el caso de la selva húmeda de los Tuxtlas, en Veracruz, en el cual se ha registrado una tasa de deforestación de 4.2% anual. Según la CONABIO de continuar esta tendencia, para finales del año 2000 persistirá sólo el 9% del área original, con la consecuente pérdida probable de 50% de las especies de la región.

³² Ver: Carabias J., Provencio E., "Hacia un modelo de desarrollo agrícola sustentable" en: Calva J. Luis, *Alternativas para el campo en México* Tomo II, Fontamara, México, 1993

En las últimas décadas, la introducción de un modelo tecnológico especializado, basado en la explotación de grandes extensiones de tierra dedicadas a la producción de un solo cultivo mediante el uso intensivo de maquinaria agrícola e insumos industrializados, ha propiciado un aumento importante en la presión sobre el aprovechamiento de los recursos naturales, convirtiéndose en causa significativa del deterioro ambiental y de la contaminación en el medio rural.

Este modelo orientado por una visión de tipo empresarial, en donde priva más la rentabilidad de las inversiones en el corto plazo, por encima del horizonte ecológico productivo de largo plazo, ha logrado desplazar en algunas regiones el modo campesino de apropiación de la naturaleza, sustituyéndolo por una nueva forma industrializada que no toma en cuenta los costos ecológicos asociados al proceso de producción y consumo, y cuya aplicación indiscriminada en áreas ecológicas poco propicias, suele traducirse en sistemas de producción no sustentables³⁴.

Como contrapartida el modelo campesino, caracterizado por estar orientado fundamentalmente al autoconsumo, por poseer un nivel poco tecnificado de sus procesos productivos y por el carácter casi siempre comunitario o familiar de sus relaciones sociales, confronta a la racionalidad económica del modelo especializado con otro tipo de racionalidad basado en el conjunto de tradiciones, normas y valores culturales compartidos por la comunidad. Esta racionalidad propia de las economías campesinas, aparece ligada ampliamente a la concepción que tienen sobre la tierra y la naturaleza³⁵. Lo cual se debe en gran parte a que la satisfacción de las más elementales necesidades materiales, se logra a partir de su intercambio con la naturaleza (intercambio ecológico) y no con su intercambio con el mercado (intercambio económico). Por tal motivo, el campesino buscará realizar una

³³ CONABIO, *La diversidad biológica de México: estudio de país*, México, 1998

³⁴ En el caso de México, las áreas ecológicas susceptibles de ser incorporadas bajo el modelo especializado, se reducen a la planicie costera noroeste, a porciones importantes de Baja California, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas, así como el Bajío, las Huastecas y otras áreas de buen temporal. La realidad ecológica, agraria y cultural del resto del país resulta incompatible con la adopción de dicho modelo

³⁵ En este sentido, la concepción campesina sobre la tierra y la naturaleza se encuentra anclada no sólo en la producción o en las estructuras de poder, sino en el imaginario colectivo que tiene sus máximas expresiones en los mitos y ritos, en la religión popular, en las normas sociales y en el llamado derecho campesino.

producción que no vaya en contra de la posibilidad de renovación de los ecosistemas, es decir, que no atente contra su propia reproducción social.

Al respecto, Víctor Toledo³⁶ señala que los recientes avances en la investigación agroecológica y etnoecológica, demuestran la existencia de cierta racionalidad ecológica en las prácticas de productores identificados como pertenecientes al modo campesino. Esto se debe en gran medida, a la enorme cantidad de conocimiento acumulado de carácter empírico sobre los ecosistemas y sus elementos, a partir de los cuales, el campesino diseña, adecua y aplica tanto tecnologías como estrategias de producción³⁷.

Los conocimientos y estrategias que sustentan el modo de producción campesino han provocado que en muchos casos éste sea superior en cuanto al manejo de recursos naturales, que las opciones basadas en la especialización. Estudios diversos concluyen que excepto para un conjunto muy limitado de productos agrícolas, las propiedades familiares independientes constituyen el modo más eficiente de producción en términos económicos. Estas conclusiones coinciden con las estadísticas de la FAO que señalan que los mayores valores de productividad en muchos granos básicos, se concentran en países europeos donde la pequeña propiedad domina el campo³⁸. Al mismo tiempo, desde la perspectiva ecológica se ha encontrado que bajo condiciones físicas similares, los pequeños propietarios pueden llegar a producir con una mayor eficiencia energética y con una menor degradación ecológica que las grandes propiedades.

³⁶ Toledo V, "Las consecuencias ecológicas de la Ley Agraria de 1992", *Estudios Agrarios*, No 4 jul-sept 1996

³⁷ Numerosas investigaciones en comunidades campesinas e indígenas de México corroboran esta idea y ofrecen sobrados ejemplos: los tzetzales de Chiapas son capaces de distinguir 1200 especies de plantas, los mayas de la península de Yucatán reconocen cerca de 900 y los purépechas de Pátzcuaro alrededor de 500. Así mismo, los chinantecos de la región de Ojitlán Oaxaca, distinguen con base en el suelo, siete unidades medioambientales básicas, cada una con diferentes vocaciones y diversos usos; los huaves de San Mateo del Mar en Oaxaca son capaces de reconocer en un pequeño espacio peninsular 18 hábitats basados en la topografía y tipo de suelo; mientras que los purépechas tienen nombres para 17 tipos de suelos en los cuales reconocen los mismos horizontes edáficos que el investigador. El conocimiento de estas comunidades se extiende también a la comprensión de los ecosistemas: los mayas, por ejemplo, poseen doce términos para asignar con lujo de detalles todo el proceso por el cual la selva tropical húmeda convertida en área agrícola va restituyéndose a través de la sucesión ecológica. Véase: Toledo V. et al., *Ecología y autosuficiencia alimentaria*, S.XXI, México, 1985.

³⁸ Tal es el caso de Alemania, Bélgica y Holanda. Aunque el ejemplo más recurrido es China, donde más de 200 millones de minúsculas unidades de producción de una hectárea o menos, producen alimentos para 1200 millones de personas en un área de alrededor de 100 millones de hectáreas.

Diferencias básicas entre los modos campesino y agroindustrial a partir de las nueve características principales	
Modo Campesino	Modo Agroindustrial
Uso exclusivo de energía solar	Uso predominante de energía fósil
Pequeña escala	Gran escala
Autosuficiente; poca dependencia de fuentes externas de energía, insumos y créditos	Dependiente; alta dependencia de fuentes externas, de energía insumos y créditos
Fuerza laboral familiar y/o comunitaria	Fuerza de trabajo asalariada
Alta diversidad ecológica, biológica, genética y productiva	Muy bajo nivel de diversidad ecológica, biológica, genética y productiva
Alta productividad energética y baja productividad del trabajo	Muy alta productividad laboral y baja productividad energética
Alto reciclamiento de materiales	Bajo nivel de reciclamiento de materiales
Conocimiento holístico de la naturaleza basado tanto en hechos como en creencias	Conocimiento fragmentado, especializado y estereotipado de la naturaleza basado únicamente en hechos objetivos
Seres humanos como parte y sujetos de la naturaleza	Seres humanos separados de la naturaleza y colocados sobre ella

Fuente: Toledo, V. M., 1996, op.cit. p.100

A pesar de las ventajas ecológicas y productivas que ofrece el modelo campesino, no se debe olvidar que la racionalidad campesina puede erosionarse como consecuencia de las condiciones de marginación y pobreza que privan en el campo. Esta situación, aunada al incremento de la población rural y a la creciente necesidad por allegarse de recursos y alimentos para poder subsistir en condiciones cada vez más desfavorables, se ha convertido en un factor de presión y deterioro de los recursos naturales, incluso entre las comunidades campesinas. Por tal motivo el Estado, además de favorecer y de sentar las bases para la adopción de un modelo ecológico productivo basado en la diversidad, deberá prestar

especial atención al combate de la pobreza rural como una estrategia para alcanzar la sustentabilidad.

Otra línea a seguir en lo que se refiere al fomento de la sustentabilidad rural, consiste en potencializar las ventajas ecológicas que entrañan las unidades productivas basadas en la comunidad. En México existen numerosas comunidades indígenas que poseen una capacidad demostrada en el manejo colectivo de los recursos naturales³⁹. Esta característica resulta relevante si tomamos en cuenta que los pueblos indios habitan algunas de las regiones más frágiles desde el punto de vista medioambiental y más importantes en términos de su biodiversidad. Es precisamente en este tipo de regiones, donde existen ecosistemas de gran complejidad que las formas de propiedad colectivas y las formas de producción diversificada que utilizan las comunidades indígenas, han demostrado ser más eficientes que las de tipo especializado de gran escala, para garantizar un aprovechamiento sustentable de la naturaleza.

A lo largo del tiempo, las comunidades indígenas han desarrollado una capacidad especial para mantener y adecuar sistemas de manejo y aprovechamientos acordes con la diversidad de los ecosistemas naturales en los que habitan. Estos modos de apropiación y de acceso a los recursos naturales expresados en forma de prácticas sociales, normas internas y planes productivos diversificados, contienen elementos importantes a partir de los cuales es posible impulsar esquemas de desarrollo ecológicamente sustentables, socialmente justos y económicamente viables. Lo anterior implica reconocer, antes que nada, el derecho de los pueblos indios a su territorio y al control de sus recursos naturales, así como garantizar el respeto a su cultura, sus usos y costumbres, sus tradiciones, y sus formas de organización social

Es evidente que existen diferentes situaciones, algunas de ellas inclusive contradictorias, en cuanto a la relación de los pueblos y comunidades indígenas con la

³⁹ Además de los mestizos o campesinos hablantes de español, en México existen 54 grupos indígenas que hablan 240 lenguas distintas al castellano y que habitan prácticamente todos los hábitat naturales del país; desde las tierras bajas tropicales y las zonas montañosas templadas, hasta las planicies costeras y las áreas desérticas y semidesérticas.

naturaleza. Si bien algunas comunidades han mantenido sus formas tradicionales de aprovechamiento haciendo uso de tecnología propia; otras han incorporado algunos elementos de tecnología moderna e incluso existen comunidades que han decidido aplicar paquetes tecnológicos especializados y que han visto como se han deteriorado paulatinamente sus riquezas⁴⁰.

A pesar de todo, las experiencias de organizaciones campesinas e indígenas de diferentes regiones del país que en los últimos años han llevado a cabo acciones para garantizar el uso sostenido de sus recursos naturales en el marco de procesos de desarrollo local y regional, han dejado claro que las prácticas agroecológicas y el modo comunal de acceso a los recursos constituyen un elemento fundamental en la búsqueda de alternativas sociales que permitan un estilo de desarrollo basado en la sustentabilidad.

b) Formas de apropiación y manejo colectivo de los recursos naturales

Sin lugar a dudas, el régimen de propiedad, es una de las instituciones que mayor influencia tienen sobre el uso y destino de los recursos naturales. La teoría convencional de los regímenes de manejo⁴¹ señala que los recursos de carácter colectivo, es decir aquellos que se caracterizan por su dificultad para excluir usuarios y que se encuentran sujetos a la sustractibilidad⁴², al usarse, tienden a degradarse paulatinamente. Este fenómeno conocido como “la tragedia de los comunes”⁴³ ha sido utilizado frecuentemente para argumentar la supuesta superioridad de la propiedad pública o privada por encima de la propiedad común. Algunos teóricos de la escuela de los derechos de propiedad⁴⁴, han llegado incluso a

⁴⁰ Cortez R. “Los pueblos indios, el desarrollo sustentable”, *Cuadernos Agrarios*, No 8-9, s/f.

⁴¹ Un régimen de manejo de recursos es una estructura de derechos y obligaciones que determinan la naturaleza de las relaciones de los individuos entre sí y con respecto a un recurso en particular

⁴² La sustractibilidad implica que cuando una persona sustrae una cantidad de recurso, éste se reduce del total disponible para otros usuarios.

⁴³ Esta expresión fue acuñada por Garret Hardin en 1968, para describir como las tierras comunales inevitablemente se degradan a medida que la presión demográfica aumenta y las personas se apresuran a usar los recursos disponibles antes de que lo puedan hacer los demás. Véase: Hardin Garret, “The Tragedy of the Commons”, *Science* No 162, 1968.

⁴⁴ Panayotou Theodore, *The Economics of Environmental Degradation: Problem, Causes and Responses*, Cambridge Massachussets: Harvard Institute for international Development, 1989.

plantear que, ante la ineficiencia que muestra la propiedad estatal en el manejo y resguardo de los recursos naturales, la única solución estriba en el régimen de propiedad privada.

No obstante, existen otros autores que al abordar el mismo problema, han hecho hincapié en la lógica y sustentabilidad de los regímenes de manejo fundamentados en la propiedad comunal y en la capacidad de sus miembros para coordinar esfuerzos y administrar de manera eficiente los recursos comunes. Este enfoque argumenta que la tragedia de los comunes, tal como la concebía Hardin, se refería exclusivamente a los regímenes de "acceso abierto", o lo que es lo mismo, a las situaciones en las cuales un número indefinido de usuarios tienen acceso a un recurso sin estar sujetos a ningún tipo de regla de uso. En estas condiciones, efectivamente los usuarios anteponen sus intereses individuales inmediatos a la perspectiva común de largo plazo, favoreciendo el rápido deterioro y agotamiento del recurso en cuestión.

Durante algún tiempo la confusión entre los conceptos de propiedad común y situaciones acceso abierto, ocasionó que se interpretara de manera errónea el valor y la legitimidad de la propiedad común y la administración comunal.

Sin embargo, el análisis de la experiencia de múltiples organizaciones locales de carácter comunal que manejan de manera exitosa sus recursos naturales, dio lugar a un nuevo enfoque basado en la gestión comunitaria de los recursos naturales. Bajo este enfoque, un régimen de manejo que se fundamenta en la propiedad comunal, no representa necesariamente una situación de acceso abierto. Por lo general el manejo comunitario implica la conformación de un grupo establecido de usuarios autorizados, un recurso común claramente identificado y una serie de arreglos institucionales que regulan el uso del recurso⁴⁵. Estas características, aunadas a otro tipo de factores inherentes a la comunidad, como son las normas y valores compartidos y la existencia de patrones de reciprocidad; constituyen un argumento a favor del manejo comunitario de recursos, sobre todo en

⁴⁵ Stanley Denise, "En busca de una explicación a la tragedia de los comunes. Los resineros de Honduras", *Revista Desarrollo de Base*, Vol 16 No 3, 1991

situaciones en las cuales existe interdependencia, ya sea de orden ecológico, económico o social, entre los propietarios de los recursos⁴⁶.

El manejo comunitario de recursos y la capacidad para producir arreglos institucionales que permitan hacer un manejo eficiente de los recursos naturales en el largo plazo, requieren de la existencia de un capital social previo que favorezca la acción colectiva y la búsqueda de consensos al interior de las comunidades para solucionar problemas relacionados con la gestión, apropiación, monitoreo, sanción, y resolución de conflictos. Generalmente este capital social previo se encuentra anidado en comunidades que han compartido experiencias organizativas previas y que dependen del aprovechamiento de un recurso común para la sobrevivencia o para cualquier otro valor que sea considerado importante.

Elinor Ostrom⁴⁷ propone una serie de elementos que forman parte de este capital social y que tienden a incrementarlo a medida que la organización obtiene resultados exitosos:

- Entendimiento común que se traduzca en acuerdos compartidos acerca de quien o quienes son los que tienen derecho al uso de un determinado conjunto de recursos, así como la existencia de una clara delimitación, tanto territorial, como de forma e intensidad de uso.
- Congruencia entre los beneficios obtenidos y la asignación de costos impuestos por el conjunto de reglas; y congruencia entre las condiciones específicas del recurso y las reglas de apropiación que regulan tiempo, lugares, tecnologías y cantidad de recursos sustraídos del área de uso común. Lo esencial de este principio es que sea considerado justo y legítimo entre los participantes.

⁴⁶ Aunque existen numerosos estudios de caso que documentan experiencias de manejo eficientes en zonas habitadas por comunidades indígenas de larga tradición; existen también ejemplos exitosos de instituciones concebidas para el manejo de recursos en común en situaciones contemporáneas. Tal es el caso de los arreglos institucionales para el manejo de acuíferos en California, documentados por Ostrom y Blomquist, en donde el gobierno local jugó un papel fundamental para facilitar su diseño y operación. Véase: Blomquist, Ostrom, "Institutional Capacity and the Resolution of a Common Dilemma" *Policy Studies Review* No 5, 1985

⁴⁷ Ostrom Elinor, *Governing The Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, New York, 1990.

- Capacidad de los usuarios para modificar el contenido y la aplicación de reglas establecidas
- Capacidad colectiva asumida por los mismos usuarios para auditar y monitorear las condiciones bajo las que se lleva a cabo la apropiación del recurso y el comportamiento y el desempeño de los otros usuarios.
- Capacidad para establecer sanciones graduales a los usuarios que infringan los reglamentos de manejo previamente aceptados y consensados.
- Existencia de mecanismos de resolución de conflictos entre los usuarios, o entre éstos con los representantes oficiales de la organización
- Autonomía y reconocimiento oficial a la organización de manera que los usuarios puedan diseñar y poner en práctica sus propias reglas sin la intervención de agentes externos.
- Estructura institucional organizada según niveles de jurisdicción, de manera que los aspectos de apropiación, provisión, monitoreo, sanción y resolución de conflictos, puedan ser dirigidos a las instancias adecuadas según gravedad y magnitud.

Los resultados en términos de sustentabilidad, dependerán de la efectividad de los arreglos institucionales y de los mecanismos internos de la organización para orientar la conducta de sus miembros al mantenimiento y la conservación de los recursos en el largo plazo

En México, cerca del 80% de la superficie del país se encuentra repartida actualmente entre comunidades indígenas y ejidos. De este total, la superficie no parcelada representa alrededor del 75%⁴⁸. La mayoría de esta superficie corresponde a tierras de uso común⁴⁹ en donde se llevan a cabo actividades de recolección, de caza, de pesca, la cría de ganado, los cultivos agrícolas y las explotaciones forestales. Bajo esta

⁴⁸ Linck T. "Tierra de uso común, regímenes de tenencia y transición agraria en México", *Estudios Agrarios*, No 12, México 1999.

⁴⁹ Para llegar a una extensión aproximada de las tierras de uso común, habría que deducir primero el área correspondiente al "parcelamiento económico", es decir, el parcelamiento de hecho, avalado por la comunidad pero no registrado por las comunidades agrarias; y posteriormente, agregar una parte variable y difícilmente apreciable de tierras parceladas que por alguna razón no se cultivan y que forman parte del fondo común.

modalidad, las tierras no parceladas son sometidas al control colectivo del ejido o la comunidad, pero reservados para el uso individual de sus miembros.

Dada la cantidad de tierras de uso común que se encuentran bajo el control de los ejidos y comunidades agrarias, conviene examinar el manejo de los recursos comunes desde la perspectiva de los regímenes comunales de manejo y la acción colectiva.

Las comunidades indígenas de México, se distinguen por contar con una dinámica organizativa interna y una fuerte cohesión social. La mayoría poseen una larga experiencia de organización colectiva en torno a cuestiones como la defensa de su territorio, el logro de la sobrevivencia y la reivindicación de su identidad cultural. La comunidad como estructura corporativa regida por consenso, se sustenta en una serie de principios básicos de autogestión e igualitarismo que conllevan una forma muy específica de practicar la democracia; así mismo, la participación en la identidad étnica y las relaciones de reciprocidad comunitaria, han sentado las bases para la presencia de relaciones de confianza, interdependencia y cooperación entre las familias de las comunidades y sus miembros, lo cual les ha permitido involucrarse directamente en el manejo comunal de sus recursos naturales con relativo éxito. Otro factor que debe tomarse en cuenta, es el conocimiento y la forma de manejo tradicional de los recursos naturales con el que los pueblos y comunidades indígenas han contribuido a mantener la diversidad biológica y los ecosistemas en sus territorios.

Sin embargo, como en todo sistema de propiedad, los regímenes de manejo basados en la propiedad común pueden fallar debido a múltiples factores. Algunos de los principales son:

- Desintegración de las formas de organización tradicional y rompimiento de los sistemas de autoridad local lo que propicia pérdida de confianza e incertidumbre que acelera el deterioro.

- Cambios generados por actores internos o externos, que hacen inoperantes y disfuncionales los incentivos económicos para un manejo apropiado de los recursos naturales.
- Presiones relacionadas con el crecimiento demográfico, el cambio tecnológico y económico. Aquí se incluyen los efectos derivados la política económica que pueden resultar en una disminución del valor comercial de los productos de las comunidades o en el aumento de la marginación y la pobreza, lo cual disipa los incentivos para la conservación y la inversión local en la propiedad comunitaria.
- Conflictos de intereses entre las comunidades por la definición de límites territoriales y el acceso a los recursos naturales.
- La corporativización y captura de la élite, que pueden desvanecer los incentivos de los sectores excluidos de la comunidad y orillarlos a transgredir las reglas de uso
- La aplicación de algunos programas públicos que ofrecen incentivos para la apropiación individualizada de los recursos, exenta de los mecanismos de control comunitario

Cualquiera de estos factores puede revertir la capacidad de los sistemas de manejo comunales para realizar un aprovechamiento sustentable y generar condiciones muy parecidas a las de acceso abierto. Lo anterior obliga a reconocer que no basta con delegar la responsabilidad y el manejo de un área natural a una comunidad para que se produzcan resultados eficientes en términos de sustentabilidad. Los diferentes regímenes de propiedad –comunal, estatal o privado- pueden ser eficientes o ineficientes, dependiendo de la naturaleza del recurso y el contexto social en el cual se lleva acabo la tarea de manejo. Las causas de la degradación no se pueden reducir al establecimiento de un régimen de propiedad o a determinada estructura de incentivos, ya que nos enfrentamos a procesos derivados del funcionamiento de sistemas socioambientales complejos⁵⁰.

⁵⁰ Jardel E. "Manejo de ecosistemas forestales y regímenes de propiedad: el caso de la Sierra de Manantlán", documento presentado en el *Taller de análisis sobre el deterioro de los recursos forestales y el cambio institucional en el campo en México*, 1999.

Sin embargo, la estrategia de manejo comunitario ha demostrado ser una buena opción en comunidades que cuentan con un acervo de capital social previo a partir del cual es posible diseñar estrategias basadas en la sustentabilidad. Numerosas experiencias en el campo de la gestión comunitaria de recursos, han demostrado que la corresponsabilidad, la participación activa y organizada, así como los mecanismos democráticos, todos ellos elementos consustanciales a las formas de organización indígena, han sido factores que explican los logros de organizaciones locales que incorporan criterios ambientales en el manejo de los recursos, generan beneficios sociales y alcanzan cierto nivel de rentabilidad y éxito económico.

El papel del Estado es de primordial importancia para generar condiciones propicias para el surgimiento de estas organizaciones y para incrementar sus posibilidades de éxito. El acceso de la comunidad a conocimientos administrativos, el manejo técnico y a la información oportuna, es fundamental para desarrollar habilidades que les permitan interactuar de manera exitosa con el mercado, el gobierno y las ONGs⁵¹. En este sentido, una estrategia de inversión social que fortalezca la capacidad de gestión de las comunidades, acompañada de la definición de los derechos de propiedad, y el fortalecimiento de las organizaciones y sistemas de autoridad locales, deberá ser parte fundamental de cualquier proceso de desarrollo que se encuentre orientado a alcanzar las metas de sustentabilidad ecológica, económica y social que se requieren en el campo.

c) Importancia de las organizaciones de productores en el uso sustentable de los recursos naturales en México

En México, pese a la adopción de políticas y procesos económicos en el campo que parecieran avanzar en sentido contrario a la sustentabilidad, cada vez son más las organizaciones de productores que, desde hace poco más de una década, ponen mayor énfasis en la ejecución de proyectos productivos que cumplan con los requerimientos del

⁵¹ Klooster D. "Caciquismo, clandestinaje y cambio institucional: el caso comparativo de San Martín Ocotlán Oaxaca", documento presentado en el *Taller de análisis sobre el deterioro de los recursos forestales y el cambio institucional en el campo en México*, 1999.

desarrollo sustentable. La gran mayoría de estas organizaciones combinan las ventajas que ofrece el modo de producción campesino, con los beneficios que les representa la acción colectiva en la coordinación de los esfuerzos individuales.

Ciertamente no ha sido un proceso sencillo. Muchas de estas organizaciones se han quedado en el camino, la mayoría de las veces como consecuencia de su bajo rendimiento en un contexto económico adverso y muy competido; en otras ocasiones, debido a carencias técnicas, materiales y financieras, o a deficiencias en su estructura orgánica e institucional, lo que se traduce en reglas de uso poco claras y en incentivos para llevar a cabo conductas oportunistas tanto por parte de los dirigentes, como de los propios miembros.

Sin embargo, algunas organizaciones han logrado sortear estas dificultades mediante el diseño de esquemas institucionales que proporcionan incentivos para el uso sustentable de sus recursos y que permiten relaciones armónicas y constructivas entre sus miembros y los diferentes agentes productivos con los que están vinculados, lo cual inevitablemente redundará en el beneficio económico y social de las propias comunidades.

En efecto, si se analizan las experiencias de organizaciones campesinas e indígenas de diferentes regiones del país que en los últimos años han llevado a cabo acciones para garantizar el manejo sustentable de sus recursos naturales en el marco de procesos de desarrollo local y regional, será fácil caer en la cuenta de que son organizaciones asentadas sobre comunidades vivas, fuente de cohesión social y de formas participativas; que comparten una historia de lucha en lo que se refiere al proceso de apropiación del proceso productivo; que han establecido mecanismos adecuados de rendimiento de cuentas y resolución de conflictos; y que han logrado desarrollar una conciencia ecológica y social entre sus miembros. Asimismo, cabe resaltar que la mayoría de estas organizaciones han sido respaldadas por un sector de profesionales y activistas insertos en las instituciones gubernamentales o académicas, y sobre todo en diversos organismos ciudadanos de carácter no lucrativo, los cuales han aportado servicios de capacitación, información, relaciones interinstitucionales y financiamiento. Otra característica relevante, consiste en que este tipo

de organizaciones contribuyen a elevar el bienestar de sus miembros y el de la comunidad en general⁵².

Gran parte del éxito de estas organizaciones, radica en la correcta articulación de tres lógicas que se encuentran en permanente tensión: la de la reproducción familiar, la de pertenencia y cohesión comunitaria y la del mantenimiento y desarrollo de las propias empresas⁵³. Un ejemplo de lo anterior lo constituyen la gran variedad de organizaciones de productores que han constituido empresas forestales en los estados de Quintana Roo, Campeche, Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Jalisco, Puebla, Veracruz, Durango y Chihuahua, que en pocos años han conseguido dominar los aspectos básicos de la administración forestal, aumentando sus ingresos y demostrando la factibilidad económica y ecológica de este tipo de proyectos⁵⁴. Algunas de estas organizaciones han tenido tan buenos resultados que sus iniciativas han comenzado a trascender el ámbito regional para pasar a formar parte de programas estatales. Tal es el caso del Programa Forestal Estatal de Quintana Roo⁵⁵ el cual tiene la intención de organizar a ejidos y pequeños productores con la idea de destinar en el largo plazo, casi medio millón de hectáreas que se extienden entre las reservas ecológicas de Quintana Roo y Campeche, a sistemas de utilización racional del bosque⁵⁶.

Algunas otras organizaciones han transitado de la lucha social y del enfrentamiento con importantes grupos de poder, a la reivindicación de sus formas de organización y el

⁵² De acuerdo con Victor Toledo, un recuento realizado de estas experiencias exitosas, revela la existencia de unas dos mil comunidades repartidas en todo el país, que están comprometidas de una u otra forma con los principios del desarrollo comunitario sustentable. Véase: Toledo, V. M. "La utopía realizándose", Suplemento *Ojarasca en la Jornada*, núm. 4, agosto de 1997.

⁵³ Alatorre Frenk, G. *La construcción de una cultura gerencial democrática en las empresas forestales comunitarias*, Procuraduría Agraria, Ed. Juan Pablos, México, 2000.

⁵⁴ Toledo calcula que más de 600 ejidos y comunidades indígenas, asentadas en un territorio de cerca de 5 millones de hectáreas, combinan actualmente un uso ecológicamente adecuado de sus recursos forestales, con una alta eficiencia técnica y empresarial, manteniendo su organización social comunitaria y sobre todo sin dejar de practicar la democracia comunitaria. Véase: Toledo, V. M., 1997 *op.cit.* p. 9

⁵⁵ Dos organizaciones de productores destacan en Quintana Roo por su valiosa experiencia en el manejo sostenido de la selva, la Sociedad de Ejidos Forestales de Quintana Roo en Chetumal y la Organización de Productores Forestales de la Zona Maya en Felipe Carrillo Puerto. Estas organizaciones se consideran actualmente como los ejemplo más destacados de México en lo que se refiere al aprovechamiento de los bosques tropicales de zonas bajas con técnicas forestales de rendimiento sostenido.

⁵⁶ Bray David, "Los bosques de México: El paso de las concesiones privadas a la explotación comunitaria", *Revista Desarrollo de Base*, vol. 15, No 3, 1991.

derecho a mantener el control de su territorio y de sus recursos naturales. En años recientes, gran cantidad de núcleos de indígenas y campesinos han incorporado a sus demandas, planteamientos a favor de la preservación de sus recursos comunitarios. Un ejemplo en este sentido lo constituyen las acciones del Consejo de Pueblos Nahuas del Alto Balsas, en el estado de Guerrero, que a través de la lucha organizada lograron frenar la construcción de la presa de San Juan Tetelcingo que pretendía realizarse en esa región, a pesar de que su edificación representaba la destrucción de más de 20 comunidades y la afectación de más de 40,000 personas. Tras varios años de denuncias, plantones, manifestaciones y marchas, la organización consiguió no sólo la suspensión de la obra, sino que además obtuvo apoyos para el aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales con base en las propuestas sintetizadas en el denominado Proyecto Alternativo para el Desarrollo del Alto Balsas.

En la búsqueda de alternativas para promover el desarrollo sustentable de sus pueblos y comunidades, algunas organizaciones de productores rurales han optado por emprender proyectos productivos que permiten al mismo tiempo la conservación y restauración de sus ecosistemas. De esta forma, organizaciones como la UZACHI en la Sierra de Juárez en Oaxaca, además de implementar un plan de manejo sustentable del bosque, han establecido convenios con empresas farmacéuticas para identificar compuestos microbiológicos dentro de la rica biodiversidad de la región que puedan ser útiles en la elaboración de medicamentos. De igual forma, los productores que participan en el Consejo Regional Xpujil en Campeche han iniciado el desarrollo de cultivos orgánicos, sistemas agroforestales y proyectos de ecoturismo para desarrollar a sus comunidades. Lo mismo sucede con los productores de café orgánico de Motozintla en Chiapas y los vainilleros de la región de Chinantla, que optaron por desarrollar productos alternativos desde una óptica agroforestal como una alternativa para superar la crisis de sus cultivos tradicionales⁵⁷.

⁵⁷ Actualmente México es el primer país productor de café orgánico certificado, cultivado por productores indígenas de 450 comunidades de Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Guerrero, Puebla y Jalisco. Estos productores generalmente cultivan café de tipo rústico o en policultivos tradicionales y comerciales, dejando los monocultivos de sol y bajo sombra a los productores privados.

La preocupación por el desarrollo sustentable en el sector rural ha llevado a algunas organizaciones comunitarias locales y regionales a conjuntar esfuerzos para establecer una presencia nacional. Actualmente, organizaciones como Productores Forestales y Agropecuarios de México (PROAGREMEX) y la Comisión Forestal de UNORCA, respaldada por la Fundación Interamericana, se encuentran tratando de combinar numerosas estrategias regionales y locales en un cuerpo coordinador nacional que se ocuparía de la asistencia técnica, comercialización y utilización racional de los bosques⁵⁸. Del mismo modo, diversas organizaciones de tercer nivel han elaborado propuestas en donde se establece la necesidad de promover el uso de técnicas agroecológicas, planes de capacitación para la gestión racional de los recursos naturales y financiamiento para la reconversión productiva⁵⁹. Sin lugar a dudas, el papel que desempeñan este tipo de instancias campesinas resulta crucial en la consecución de objetivos sociales, económicos, político y ambientales. Sus acciones constituyen la base sobre la cual se puede construir un modelo de aprovechamiento de los recursos naturales que cumpla con los requisitos del desarrollo sustentable, es decir, que sea ambientalmente razonable, socialmente justo y económicamente viable

Naturalmente, persisten todavía problemas considerables entre las organizaciones de productores que pretenden hacer un uso sustentable de sus recursos naturales. La comercialización de los productos, la búsqueda de mercados alternativos y los aspectos técnicos relacionados con la gestión de la empresa, representan un enorme obstáculo para las organizaciones que no cuentan con apoyo financiero o que no tienen ningún tipo de asesoría. Asimismo, las dificultades crediticias, el aumento en los costos de producción y la desorganización que existe al interior de algunas organizaciones, contribuyen a desalentar proyectos de este tipo⁶⁰. Por tal motivo, es necesario que el Estado se aboque a

⁵⁸ *Ibid*

⁵⁹ Véase: UNORCA, 1992, *op. cit.*

⁶⁰ En el caso del aprovechamiento sustentable de los recursos forestales, la tipología presentada por Madrid, basada en el estudio de 1348 ejidos y comunidades forestales de todo el país y elaborada a partir de parámetros como el grado de consolidación de la organización productiva y la atención al recurso forestal, arrojó que los ejidos y comunidades que han logrado consolidar una organización fuerte y mantener un ritmo de crecimiento de sus recursos forestales, representan apenas el 4 por ciento del total. El resto, se encuentra enfrascado en problemas de división y corrupción interna, esquemas tecnológicos poco eficientes, clandestinaje y desinterés por parte de propios los productores. Véase: Madrid Sergio, "La coyuntura forestal de Oaxaca", México, Memoria, 1990. Citado en Alatorre Frenk, 2000, *op. cit.*, p. 138.

crear un marco propicio para que las organizaciones de productores incorporen criterios de sustentabilidad en sus actividades productivas. Dentro de este marco, será de vital importancia acercar a las ONG's, a las universidades, y a otros grupos sociales; a las organizaciones campesinas que estén interesadas en conservar sus recursos naturales y mejorar sus condiciones de vida. De igual modo, resulta indispensable diseñar una política de apoyos y estímulos a las organizaciones de productores que han tomado la decisión de involucrarse en proyectos que tienden al desarrollo sustentable.

5.5 DESEMPEÑO DE LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES RURALES EN DIFERENTES CONTEXTOS

En México, a principios de los ochenta, el sector rural seguía siendo un sector relativamente protegido, caracterizado por una intensa y extendida regulación estatal en todas las esferas de la actividad agrícola. La crisis que afectó a la economía mexicana durante esa década, obligó a las autoridades gubernamentales a implementar un programa de ajuste con el objetivo de corregir los grandes desequilibrios económicos y promover la liberalización y apertura comercial como punta de lanza de un proyecto económico acorde con los requerimientos de una economía cada vez más globalizada. Las reformas estructurales introducidas a mediados de los ochenta significaron un cambio radical en el papel del Estado y por tanto en la orientación de las políticas públicas destinadas al sector agropecuario, las cuales privilegiaron los mecanismos de mercado para la asignación de recursos, por encima del tutelaje y de la intervención estatal. El conjunto de reformas implicó una transformación del marco institucional que había estado vigente en el sector rural durante varias décadas: de una economía rural fuertemente protegida y regulada por el Estado se transitó a otro tipo de economía más abierta, desregulada y dominada por las fuerzas del mercado internacional.

El nuevo marco institucional ha tenido impactos diferenciados sobre los productores rurales y sus organizaciones. Sin embargo, podemos decir que en términos generales, la

desinstitucionalización de los espacios rurales, la apertura comercial indiscriminada y la ausencia de una efectiva política de fomento rural, ha colocado a la mayoría de las organizaciones en una situación sumamente precaria.

En los últimos años, los productores rurales se han tenido que redefinir sus formas de organización, sus pautas de trabajo, sus objetivos productivos y sus estrategias económicas para afrontar las nuevas condiciones del mercado. La CEPAL⁶¹ en un estudio sobre organizaciones de productores rurales en México y Centroamérica, hace referencia a las dificultades que los productores han tenido que superar para cubrir los vacíos institucionales provocados a raíz de la desincorporación de las empresas y organismos públicos y la reducción de los programas gubernamentales en el campo. Durante años éstas empresas públicas hicieron gala de paternalismo y autoritarismo restringiendo la participación de los productores y sus organizaciones, en actividades relacionadas con el crédito, los servicios productivos y la comercialización de sus productos. Esta situación, inhibió el aprendizaje y la capacitación a través de la experiencia, así como la formación de habilidades y destrezas organizativas entre los productores rurales, los cuales salieron del modelo protector y de tutela burocrático en condiciones adversas para enfrentar la competencia externa.

A pesar de todo, algunas organizaciones han logrado suplir estos espacios de manera exitosa. Los casos exitosos se localizan en regiones en donde había organizaciones campesinas maduras que compartían una larga experiencia de lucha y que por tanto contaban con un acervo importante de capital social. Un ejemplo de lo anterior, lo representan las asociaciones de ejidatarios convertidas en distribuidoras de fertilizantes a raíz de la desaparición de FERTIMEX y el surgimiento y fortalecimiento de organizaciones cafetaleras como la CEPCO y CNOC que actualmente cubren muchas de las actividades que realizaba con anterioridad INMECAFE.

Otro factor que sale a la luz después de revisar los estudios de caso en el documento de CEPAL, es la creciente dificultad para crear y consolidar empresas sociales.

⁶¹ CEPAL, 2000, *op. cit* 1999.

Generalmente, las estructuras de gobernación de la empresa social resultan inadecuadas para atenuar las tensiones que se presentan entre los socios campesinos y el equipo técnico-gerencial. También son frecuentes las contradicciones entre la capitalización de la empresa y la distribución de beneficios, así como el desinterés y la presencia de conductas oportunistas por parte de los campesinos que no las sienten como suyas. Este tipo de problemas radica principalmente en la coexistencia de dos lógicas completamente contradictorias: la del mundo campesino, basado en una relación estrecha con la naturaleza, en la producción para la satisfacción de las necesidades, en la acumulación familiar y en los lazos de solidaridad y ayuda mutua como estrategia de reproducción social; y la de la empresa capitalista, inmersa en un mundo de instituciones financieras y mercantiles complejas, dónde la acumulación de capital, la eficiencia productiva y la gestión administrativa son elementos fundamentales para enfrentar con éxito la competencia en los mercados.

El tránsito y la convivencia entre estas dos lógicas no ha sido fácil, y por lo regular, las organizaciones han tenido que recurrir a la asesoría técnicos y administradores gubernamentales o de ONG's para llevar a cabo las funciones gerenciales. Sin embargo, a medida que la empresa social crece y la presencia de los asesores externos aumenta, los socios campesinos comienzan a percibirla como ajena, razón por la cual se pierde el interés en su desarrollo, llegando al extremo de anteponer sus intereses personales, al bienestar de la empresa social que es su principal fuente de ingreso. Gran parte de las quejas de los técnicos y dirigentes tienen que ver con este "oportunismo de los campesinos" que se manifiesta en el acercamiento de los socios cuando la empresa genera recursos o puede resolver algún problema, y en la falta de compromiso para asumir y compartir los riesgos y responsabilidades que conlleva la gestión de la misma.

En este contexto, cobra gran importancia la elaboración de esquemas institucionales que regulen la relación entre los agentes económicos que participan en la empresa social y que fomenten el desarrollo rural equitativo y participativo. Las experiencias de algunas

organizaciones como la CEPCO, UZACHI y Zanzekan Tinemi⁶², demuestran que los esquemas institucionales que determinan claramente los estímulos y restricciones a los que están sujetos los actores rurales, y que promueven relaciones de cooperación y subsidiaridad entre los productores, representan una alternativa para sustituir eficazmente a las instituciones gubernamentales en la gestión productiva y salvar las contradicciones inherentes a la construcción de la empresa social.

En cuanto al panorama de las experiencias regionales de las organizaciones de productores rurales, se pueden distinguir con claridad dos tendencias: la de las organizaciones que optaron por una estrecha vinculación con el mercado a partir de la especialización y la reconversión productiva; y la de organizaciones que prefirieron diversificar sus proyectos económicos y sociales, tratando de combinarla producción destinada al mercado con la producción destinada al consumo familiar. Al parecer, las organizaciones de productores que desarrollaron una integración vertical con el mercado fincando todas sus posibilidades de éxito en monocultivos comerciales, altamente dependientes del crédito y de la aplicación de paquetes tecnológico costosos, fueron más vulnerables a los altibajos del mercado y a la crisis económica. Este tipo de organizaciones, construidas al amparo del modelo burocrático, crecieron y se fortalecieron durante muchos años a costa de la renta institucional, es decir, favorecidas por la transferencia de recursos y subsidios de carácter público. Con el cambio de modelo, ya no hubo precios de garantía, ni crédito preferencial por los cuales presionar y las organizaciones regionales resultaron ser demasiado costosas e ineficientes lo que se refiere a su estructura organizativa.

Muchas de las organizaciones regionales que en la década de los ochenta avanzaron en el proceso de apropiación del proceso productivo, hoy en día enfrentan graves dificultades de índole financiero, e incluso algunas han desaparecido por completo del plano nacional. Algunos ejemplos de organizaciones que adoptaron este modelo de alto riesgo son la Coalición de Ejidos Colectivos de los Valles del Yaqui y Mayo, la ARIC

⁶² La Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca (CEPCO) se dedica a la producción, industrialización, comercialización y de café entre pequeños productores del estado de Oaxaca; la Unión de Comuidades Zapoteco- Chinanteca (UZACHI) se dedica al aprovechamiento sustentable de los bosques en comunidades indígenas de la Sierra de Juárez, Oaxaca; y la organización multiactiva Convergencia Regional "Zanzekan Tinemi" realiza diversas actividades de carácter productivo y social en el estado de Guerrero.

“Jacinto López “, y las organizaciones ejidales de la Comarca Lagunera dedicadas al monocultivo de algodón; todas ellas organizaciones fuertes y consolidadas, que durante los setenta y ochenta representaron un modelo a seguir, en particular en zonas de agricultura comercial estrechamente vinculadas al mercado; y que actualmente se encuentran resquebrajadas y sumidas en una crisis de enormes dimensiones.

Por el contrario, las organizaciones que han sobrevivido mejor a la crisis económica son aquellas que han optado por una estrategia horizontal y que se encuentran orientadas a lograr el bienestar de sus miembros. Se trata por lo regular de organizaciones que aglutinan pequeños productores establecidos en regiones pobres, que diversificaron sus proyectos productivos, tanto en el terreno económico como en el social, con el objetivo de elevar el nivel de ingresos y de bienestar de sus familias. Este proceso de “apropiación de la vida social” ha demostrado ser una buena fórmula para hacer frente a las dificultades derivadas del contexto económico actual.

A partir de las reformas legislativas en el sector rural, ha surgido un nuevo tipo de organizaciones en las cuales participan campesinos, empresas privadas, asociaciones civiles e instituciones gubernamentales. El objetivo de estas organizaciones consiste en servir de intermediario entre los productores rurales y las fuentes de financiamiento, empresas compradoras, agroindustrias, desempeñando una función de enlace o integración. La existencia de estas empresas integradoras representa una ventaja para los campesinos, ya que constituye una forma barata para acceder a créditos, asistencia técnica, insumos, y de reducir el riesgo de mercados de productos inestables; aunque por lo regular, debido a las relaciones asimétricas de estos convenios, los precios pagados al productor resultan apenas superiores a los prevalecientes en los mercados locales⁶³. Un ejemplo de este nuevo tipo de “complejos institucionales”, lo representa la Comercializadora Agropecuaria de Occidente (COMAGRO), organización que actualmente se relaciona con uniones de ejidos y empresas productivas de la región de Jalisco, estableciendo vínculos entre ellas y MASECA, acordando convenios de producción que les facilitan el acceso de los productores al mercado de maíz a través de contratos. Al mismo tiempo, COMAGRO se encuentra ligada

con empresas productoras de fertilizantes e insumos y diseña esquemas para que los productores puedan acceder a estos productos mediante la obtención de un crédito. Finalmente, está asociada a otra asociación civil denominada “Agroferretera de la Ciénega” la cual facilita asistencia técnica a los productores interesados⁶⁴. Este tipo de esquemas ha logrado incrementar los beneficios de la acción colectiva, llevando la cooperación a otro nivel más complejo e integrado, en el cual diferentes tipos de agrupaciones aportan elementos útiles a un proyecto común, pero sin renunciar a su independencia y a sus objetivos particulares. Los nuevos complejos organizacionales cobrarán sin lugar a duda mayor importancia, a medida que el Estado se retire de las actividades productivas en el campo.

Es claro, que el desempeño de las organizaciones se encuentra ligado, tanto a los objetivos propios de cada organización, como a sus estructuras de gobernación y al marco institucional en el cual se desenvuelven. El estudio de CEPAL, después de analizar los diferentes tipos de organizaciones que han surgido en los últimos años, identifica los siguientes rasgos que son comunes a las experiencias exitosas:

- Existencia de un **capital social** previo a partir del cual se puede construir y fomentar la capacidad de acción colectiva. Este capital social, que lo encontramos en los lazos de cooperación y confianza, en las redes de solidaridad y en las organizaciones locales y regionales sirve para disminuir los costos de transacción, dar cohesión a las empresas campesinas, manejar los recursos naturales de manera sustentable, presionar y obtener recursos externos, construir bienes públicos y desempeñar las funciones que anteriormente eran competencia de los organismos públicos.
- **Esquemas institucionales** eficientes que establezcan reglas claras y que regulen las relaciones entre los socios y participantes de una organización. Las organizaciones exitosas se caracterizan por fomentar la participación de los

⁶³ Rello, Fernando, “Estrategias campesinas frente al ajuste y la globalización en México”, *Investigación Económica*, Vol. LX, No. 233, jul-sept 2000.

⁶⁴ Para un análisis más profundo sobre COMAGRO véase: De la Fuente J. y Morales J. “Crisis rural y respuesta campesina. La Comercializadora Agropecuaria de Occidente” en H.C. de Gramont (coord.), *Neoliberalismo y Organización Social en el campo Mexicano*, UNAM-Plaza Valdés Editores, México, 1996.

socios en la toma de decisiones y en la gestión de la empresa común bajo criterios de democracia interna. Al mismo tiempo, permiten la vinculación de los productores rurales con otros agentes sociales, privados o públicos.

- **Apoyos externos** públicos o privados que permitan superar la carencia de recursos y de conocimientos técnico en las primeras etapas del proyecto productivo. Es importante que tanto el financiamiento, como la asesoría técnica se destinen al desarrollo de las capacidades locales de producción, gestión y fortalecimiento institucional, con el objetivo de buscar la sustentabilidad de las organizaciones rurales.
- **Capacitación** de los socios y dirigentes que otorgue independencia a los productores rurales y asegure el funcionamiento correcto de la organización en el largo plazo.
- **Liderazgos modernos** que no realicen la función de gestores, como se hacía en el pasado, sino que asuman su responsabilidad como inductores del cambio en sus comunidades y propicien proceso productivos e institucionales modernos.
- **Alianzas** y convenios entre organizaciones de pequeños productores y empresas de diverso tipo que puedan ofrecerles asesoría técnica, financiamiento y canales de comercialización para sus productos, así como apoyo para sus proyectos de reconversión productiva, comercialización, aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales, entre otros

Si bien existen múltiples factores que influyen y determinan el éxito o fracaso de una organización rural, los elementos anteriormente mencionados, jugaron un papel fundamental en la consolidación de organizaciones de diverso tipo que han logrado permanecer en el panorama productivo nacional a pesar de los avatares de la crisis económica de los últimos años.

Una vez examinado a grandes rasgos el comportamiento de las organizaciones rurales, resulta conveniente hacer referencia al papel que ha desempeñado el ejido como mecanismo de acción colectiva en el campo mexicano a partir de las reformas constitucionales.

De acuerdo con algunos estudios, el ejido ha perdido paulatinamente importancia como instancia para la organización económica de los campesinos. La complejidad de las transacciones rurales, la exigencia de insertarse cada vez más al mercado y la necesidad de entrar en contacto y establecer redes con el resto de los agentes e instituciones rurales, ha propiciado que el ejido como institución, se fragmente en múltiples asociaciones y grupos como SPR, SSS, Asociaciones Agrícolas Locales, cooperativas, cajas de ahorro y grupos de mujeres, en los cuales el ejido no desempeña ninguna función coordinadora. Estas nuevas formas asociativas de carácter productivo, tienen la ventaja de ser grupos pequeños, basados en la confianza y en el conocimiento mutuo, lo cual disminuye la incertidumbre entre sus miembros y minimiza el riesgo de acciones individuales que resulten lesivas para el conjunto, lo cual promueve la participación y la inversión. Ciertamente, tienen la desventaja de que su pequeña escala les representa altos costos de transacción, sin embargo esta desventaja podría eliminarse mediante su integración a otras organizaciones más grandes mediante esquemas institucionales nuevos⁶⁵.

A pesar del debilitamiento de la institución ejidal, en particular en regiones muy expuestas a la lógica del mercado, el ejido sigue representando la matriz social que aglutina a los habitantes del campo en torno a la discusión y resolución de problemas comunes relacionados principalmente con la gestión del territorio, el aprovechamiento de los recursos naturales, y la reproducción y organización de la vida social en el campo.

Indudablemente, el ejido no volverá a desempeñar las funciones que realizaba en el pasado. Hoy en día, los actores sociales son muy variados y el ejido como institución ya no los representa. En este sentido podría decirse que es una institución de otra época. Sin embargo, el ejido sigue siendo al interior de las comunidades rurales el espacio en el cual se toman las decisiones que benefician o afectan a toda la comunidad. Esta capacidad de hacer frente a los problemas comunes de manera colectiva, representa un argumento a favor del fortalecimiento del ejido como administrador del patrimonio nacional, del cual son depositarios, y como instancia de articulación social en el campo.

⁶⁵ CEPAL, 1997, *op. cit.*

CONCLUSIONES

1. La economía rural en los países subdesarrollados, se caracteriza por ser el ámbito en el cual se presentan con mayor frecuencia fallas de mercado que afectan su funcionamiento. Los problemas de información, mercados incompletos, externalidades, bienes públicos, las situaciones de libre acceso y los altos niveles de pobreza que prevalecen en el campo, se conjugan para generar un entorno adverso para el desenvolvimiento de las actividades productivas e incentivar el uso inadecuado de los recursos naturales y el aceleramiento de procesos de degradación ambiental. Este tipo de fenómenos que afectan la dinámica económica del sector rural, constituyen un poderoso argumento para crear y fortalecer un complejo entramado de instituciones agrarias que contribuyan a proporcionar certidumbre en el intercambio y a reducir las fricciones derivadas de la interacción social.

2. Los derechos de propiedad tal vez sean una de las instituciones más relevantes en lo que se refiere a la coordinación económica y a la superación de las fallas de mercado. En el medio rural, donde las transacciones suelen ser complejas y revestidas de gran incertidumbre, se requiere de un sistema de derechos de propiedad capaz de proporcionar una estructura de incentivos eficiente para que los individuos se involucren en el intercambio. En este sentido, una reforma agraria constituye una respuesta institucional a través de la cual se pretende readecuar la estructura territorial de un Estado o región mediante la modificación de las relaciones sociales, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los agentes involucrados en el agro y elevar la eficiencia económica del sector rural. Una reforma agraria da lugar a una nueva estructura de derechos de propiedad la cual establece las formas o modalidades aceptables de la propiedad dentro del nuevo marco institucional.

3. En México, aunque la reforma agraria da inicio formalmente con la Ley del 6 de enero de 1915 dictada por Carranza, es hasta el periodo de Lázaro Cárdenas cuando verdaderamente se verifican cambios profundos en la estructura de tenencia de la tierra. A pesar de la magnitud del reparto agrario y las enormes extensiones de tierras dotadas en

forma de ejidos, la reforma agraria respondió más a motivaciones políticas que económicas y sociales. En este sentido se puede hablar de una reforma agraria incompleta, ya que a pesar de que se distribuyó gran cantidad de tierra entre los campesinos, no se les brindaron las condiciones necesarias para su desarrollo productivo.

El reparto Cardenista consigue frenar el descontento rural y desactivar el movimiento campesino que empezaba a acumular mayor fuerza, terminando al mismo tiempo con la gran propiedad terrateniente que se había convertido en un obstáculo para el desarrollo económico del país. A partir de entonces, los gobiernos revolucionarios utilizarán el reparto agrario a su conveniencia. Aunque a finales de los cincuenta se hablaba ya del finiquito del reparto agrario, en los siguientes años el Estado se ve forzado a incrementar el ritmo del reparto ante la presión política de un movimiento campesino que va en ascenso y que cada vez demanda más tierras. El resultado consistió en la entrega masiva de tierras marginales o inexistentes con poca o nula vocación agraria, en la acumulación de expedientes y en la proliferación de conflictos agrarios.

Las expectativas que generaba el reparto agrario influyeron en la configuración de un ambiente de inseguridad que repercutió notablemente en la inversión; asimismo, las restricciones jurídicas para asociarse con terceros, vender o rentar la tierra, o vincularse con sociedades mercantiles aumentaron significativamente los costos de transacción de los productores rurales, los cuales resultaban afectados en términos de economías de escala, así como de transferencia y generación de tecnología.

Con el tiempo, el reparto agrario y las políticas estatales convencionales como instrumento de desarrollo agrícola se agotaron. El cambio relativo en la dotación de recursos, la incorporación de nuevas tecnologías, y el carácter proteccionista, burocrático y centralizado de las políticas agrícolas, contribuyeron a generar a un entorno institucional poco eficiente que, aunado a la crisis económica y a la reestructuración del sector agrícola que se dio a principios de los ochenta como parte del programa de reformas de carácter estructural que afectaron a la economía mexicana, se tradujeron en un estancamiento en los niveles de producción, en bajos niveles de productividad y competitividad entre los productores, y en

un rezago en los niveles de vida de la mayor parte de la población rural. El anterior arreglo institucional propició una estructura de incentivos bajo la cual el productor maximizaba las utilidades a corto plazo, minimizando a su vez la inversión productiva. Lo anterior tuvo efectos no sólo en la rentabilidad del sector agropecuario, sino en el aumento de la presión sobre los recursos naturales y el incremento de actividades como la ganadería extensiva que representan graves daños al entorno ambiental.

4. Por tal motivo a finales de la década de los ochenta, durante el sexenio de Carlos Salinas, se plantea la reforma institucional al sector agrícola con el objetivo de modernizar al campo. La piedra angular de la reforma institucional consistió en la modificación del artículo 27 Constitucional y la promulgación de la Nueva Ley Agraria. Desde el punto de vista gubernamental, la reforma buscaba ampliar las condiciones de justicia y libertad en el campo y generar un marco propicio para la capitalización y reactivación productiva del sector. En términos generales, las modificaciones al marco institucional pretendían dotar de mayor certidumbre a la tenencia de la tierra, incentivar la inversión productiva en el campo, otorgar libertad a los productores rurales para decidir sus formas de organización y fomentar el establecimiento de vínculos entre los ejidatarios y otros agentes productivos.

La reforma institucional del campo mexicano implicó un cambio radical en el sistema de derechos de propiedad que había estado vigente desde la Revolución; además, sentó las bases para la formalización de nuevos y mejores contratos en el ámbito microeconómico y estableció un marco jurídico propicio para la acción colectiva y el surgimiento de organizaciones de productores para encarar los problemas típicos de fallas de mercado.

5. A la fecha, los cambios inducidos a través del nuevo arreglo institucional, no han desembocado en un proceso relativamente generalizado de modernización y diversificación de la agricultura. Lo anterior se debe, entre otras cosas, a la gravedad de la crisis económica (falla macroeconómica) a la que tuvo que enfrentarse el país durante la última década; a los vacíos institucionales generados a partir de los procesos de descentralización y reorientación de la actividad del Estado; y a la ausencia de un programa sectorial que tomando en cuenta la bimodalidad de la agricultura mexicana, oriente sus esfuerzos a

potencializar las ventajas comparativas que podrían ofrecer las organizaciones de pequeños productores rurales agrupados en el marco de la acción colectiva. Al parecer el nuevo entramado institucional no ha sido asimilado en todas sus dimensiones por los actores rurales, lo cual hace pensar que el programa para la administración de la transición de las viejas a las nuevas instituciones no ha rendido los frutos esperados y que habrá que esperar un poco más para que las nuevas instituciones maduren y puedan ser socializadas e internalizadas en el comportamiento cotidiano de los agentes económicos que se desempeñan en sector agropecuario.

6. Con todo, las reformas han inducido ciertos cambios en las estrategias económicas de los productores rurales. Entre ellas destacan: la diversificación de las fuentes de ingreso de la familia campesina; el reforzamiento de la lógica tradicional de la economía campesina; el aumento significativo en el número de tratos agrarios; y una mayor participación por parte de los productores en organizaciones y redes sociales, sobre todo en figuras asociativas de primer nivel (SPR, SSS, etc.) basadas en la conjunción de pequeños grupos que potencializan y privilegian los esfuerzos individuales. Este último factor reviste de gran importancia ya que el sector rural sigue presentando gran cantidad de fallas institucionales y de mercado que se reflejan en la carencia de infraestructura y servicios básicos, en la explotación irracional de los recursos naturales, y en los altos índices de pobreza y desigualdad que privan en el sector rural. Por tal motivo, si lo que se desea es emprender una estrategia de desarrollo rural que cumpla con los requerimientos básicos del desarrollo sustentable, resulta prioritario antes que nada, favorecer el surgimiento de organizaciones y fortalecer la capacidad de acción colectiva de los productores rurales. En este sentido, el fomento de las prácticas colectivas sustentadas en tradiciones, valores compartidos, acuerdos sociales y lazos cooperativos que se verifican en la mayoría de las comunidades campesinas y que se desenvuelven dentro de la esfera de la informalidad, podrían apuntar a la construcción y consolidación del acervo de capital social comunitario que contribuya a coordinar los esfuerzos derivados de la acción colectiva en beneficio del desempeño económico y social de las sociedades rurales.

7. Para poder sobrevivir en un contexto sumamente competitivo sin el apoyo y el respaldo que recibían anteriormente del Estado, las organizaciones de productores rurales deberán contar con una estructura de gobernación que facilite la participación y la democracia, y que sea capaz de generar confianza entre sus miembros. La concientización al interior de las comunidades, la capacitación técnica y el manejo transparente de los recursos son indispensables para que los productores consideren estas organizaciones como suyas y que participen activamente en la gestión de las mismas. De igual modo, las organizaciones tendrán que ser multiactivas, es decir, deberán ser capaces de abarcar y desempeñarse en diversas actividades productivas; asimismo, deberán de ser sumamente flexibles para adaptarse a las condiciones cambiantes del mercado y deben estar dispuestas a establecer alianzas o convenios con otras organizaciones en busca de nuevas y mejores oportunidades de desarrollo.

8. En un país como México caracterizado por contar con una enorme riqueza en ecosistemas y recursos naturales, es imposible referirse a la actividad agropecuaria sin considerar su dimensión ambiental y sus implicaciones en el aprovechamiento de los recursos naturales. Aunque el paquete de reformas institucionales al sector rural, contiene en sus ordenamientos algunas consideraciones ambientales, el nuevo marco jurídico resulta insuficiente para garantizar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. No hay duda de que derechos de propiedad claramente especificados y certidumbre en las inversiones de largo plazo son elementos indispensables para diseñar cualquier estrategia de conservación. Sin embargo los procesos de agotamiento y deterioro ambiental forman parte de sistemas complejos y por tanto las causas de la degradación responden a múltiples factores que evidentemente no han sido contemplados dentro del nuevo marco normativo. Al amparo de este vacío jurídico se degradan suelos, se deforestan grandes extensiones de bosques y selvas y se explota de manera irracional enormes cantidades de recursos naturales. Si tomamos en cuenta que la mayor parte del patrimonio natural de México se encuentra asentado en territorio perteneciente a ejidos y comunidades, los regímenes de manejo fundamentados en la propiedad comunal podrían representar una solución institucional al problema ambiental del país. Existen numerosas experiencias de

organizaciones de productores que contrariamente a los planteamientos de “la tragedia de los comunes” han logrado hacer una gestión exitosa de sus recursos naturales.

9. Queda por analizar el papel que deberá jugar el Estado en este nuevo modelo. La transformación del medio rural exige que las soluciones de mercado y las soluciones de Estado coexistan y se complementen. En este nuevo contexto, el Estado debe orientar sus políticas a la superación de las imperfecciones de mercado, para lo cual será necesario dar pie a la conformación de un entorno institucional con costos de transacción bajos. Esta tarea implica ampliar los sistemas de información agrícola, difundir las oportunidades de mercados nacionales e internacionales, insumos, precios, financiamiento y condiciones del mercado entre los productores rurales. De igual modo resulta prioritario reducir los costos asociados al diseño, instrumentación y cumplimiento de los contratos, mediante el fortalecimiento de las instituciones que determinan su funcionamiento y velan por el cumplimiento de los mismos.

El nuevo modelo agrario requiere de un Estado que más que promotor, se convierta en facilitador de nuevos esquemas en los que participen diversos actores sociales, con el objetivo de suplir los vacíos institucionales que no han podido ser cubiertos ni por las organizaciones rurales, ni por la iniciativa privada. Esto no significa de ninguna manera que desaparezca la obligación del Estado de proteger a los campesinos. Por el contrario, hoy más que nunca urge la adopción de medidas encaminadas a paliar los altos niveles de pobreza rural y a superar las condiciones de exclusión y desigualdad en el campo. Así mismo resulta indispensable reconocer y revalorizar el papel del campo en el desarrollo económico del país, lo cual forzosamente llevaría a establecer mecanismos de vinculación entre las diferentes Secretarías de Estado con el propósito de coordinar esfuerzos y articular las diversas políticas públicas.

10. Ante la escasa evidencia de reactivación y modernización del sector agropecuario, y tomando en consideración que las reformas institucionales pueden generar instituciones imperfectas o ineficientes; resulta conveniente plantear una serie de reformas de segunda generación orientadas a consolidar una institucionalidad rural más integral que promueva el

desempeño económico, social y sostenible en el medio rural, ampliando las oportunidades de desarrollo del sector agropecuario.

Esta nueva etapa de reformas deberá vigorizar a las instituciones orientadas a promover la capacidad de acción colectiva de los agricultores, la elaboración de más y mejores contratos en el campo, la creación y difusión de información sobre el sector agropecuario, y la vinculación productiva entre los productores rurales y otros agentes económicos. Lo anterior hace indispensable ampliar y profundizar la reforma que está en marcha, y extender el ámbito de las reformas hacia otros sectores que están estrechamente vinculados con el sector rural.

De igual manera, es necesario que esta nueva etapa de reconstrucción institucional tome en cuenta la gran diversidad y heterogeneidad que prevalece en el sector rural, con el objetivo de definir políticas que, con una visión de largo plazo, respondan eficazmente a las condiciones y potencialidades por tipo de productor, región y producto. Asimismo, resulta prioritario diseñar una política de bienestar rural que se concentre en el combate a la pobreza y que contemple aspectos básicos relacionados con la formación de capital humano.

11. Finalmente, una tarea primordial en esta nueva etapa de reconstrucción institucional, consiste en la inducción de la sustentabilidad en los procesos productivos que se llevan a cabo en el medio rural. La incorporación de la dimensión ambiental en las políticas rurales deberá traducirse en mejores opciones de aprovechamiento del capital natural, en un desarrollo tecnológico acorde con la heterogeneidad productiva del campo mexicano y en la creación de nuevas fuentes de ingreso y en el acceso a nuevos mercados. Pero no solamente eso. Una estrategia fundamentada en el desarrollo sustentable, contribuirá a la formación de una sociedad más justa y equitativa en la cual los beneficios, no sólo se verán reflejados en los niveles de vida de las generaciones actuales sino que además, contribuirán a ampliar y fortalecer las oportunidades de las generaciones futuras. La tarea no es nada sencilla, quedan pendientes las grandes tareas relacionadas con la creación y rehabilitación de las instituciones en el campo y la incorporación de criterios sustentables en las políticas

rurales. Sin embargo, uno de los logros de los últimos años, ha consistido en la importancia que tema ambiental ha adquirido en las agendas de los organismos nacionales e internacionales. Esto representa sin lugar a dudas un avance que indudablemente contribuye a la construcción de nuevas vías para que organizaciones de productores, empresas, fundaciones, instituciones educativas, ONG's, y la sociedad civil en su conjunto, aprovechen las ventajas que les ofrece el nuevo arreglo institucional y participen activamente en la consecución de las metas del desarrollo sustentable en el campo.

BIBLIOGRAFIA

Acuña, G., *Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto de las reformas macroeconómicas: 1980-1990*, CEPAL, Santiago de Chile, 1999.

Aguilera Klink, F., *Economía de los recursos naturales*, Fundación Argentaria, España, 1995.

Aguilera Klink, F., *De la economía ambiental a la economía ecológica*, Ed. Economía Crítica, Barcelona, España, 1994.

Aguirre, T., "El concepto de propiedad que aportó la Revolución de 1910", en *Economía Informa*, No. 203, Facultad de Economía, UNAM, México, marzo de 1992.

Alatorre Frenk, G., "¿Qué es la agricultura sustentable?", en *Cuadernos para el desarrollo sustentable*, México, noviembre de 1993.

Alatorre Frenk, G., *La construcción de una cultura gerencial democrática en las empresas forestales comunitarias*, Procuraduría Agraria, México, 2000.

Anta Fonseca, S., "El cuidado común: La experiencia de las comunidades indígenas en Oaxaca", *Ojarasca, La Jornada*, México, agosto de 1997.

Aragón Durand, F., *Los escenarios paradójicos del desarrollo*, UIA, México, 1999.

Avila Agustín, "¿A donde va la Huasteca?", *Estudios Agrarios*, No. 5, oct-dic 1999.

Ayala Espino J., *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado*, UNAM/Porrúa, México D.F., 1996.

Ayala Espino J., "Diseño e innovación de las instituciones agrarias mexicanas: Una perspectiva desde la teoría de las instituciones", *Economía Informa*, No. 257, Facultad de Economía, UNAM, México, Mayo 1997.

Ayala Espino J., *Instituciones y Economía, Una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico*, versión preliminar, UNAM, México, 1998.

Ayala Espino, J., *El sector público de la economía mexicana*, UNAM, México, 1999.

- Backhouse, R., *Historia del análisis económico moderno*, Alianza Editorial, Madrid, 1988.
- Banco Mundial, *El desarrollo y el medio ambiente: falsa dicotomía*, Lecturas económicas, No77, México, 1997.
- Banco Mundial, *The State in a Changing World*, 1997.
- Barceló V. M., *La Reforma Agraria y la crisis*, CEHAM, México, 1988.
- Barkin, D., *UN desarrollo distorsionado: la integración de México a la economía mundial*, Ed. S.XXI, México, 1991.
- Bejarano Avila, "Un marco institucional para la gestión del medio ambiente y para la sostenibilidad agrícola" en *Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina*, BID, 1998.
- BID, *Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente*, Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo de América Latina y el Caribe, México, 1991.
- Bifani, P., *Medio ambiente y desarrollo*, Universidad de Guadalajara, México, 1997.
- Blomquist, Ostrom, "Institutional Capacity and the Resolution of a Common Dilemma" *Policy Studies Review*, No 5, 1985.
- Bouquet E: "Mercado de tierras ejidales en Tlaxcala: Formalidad e informalidad del cambio institucional", *Estudios Agrarios*, No 11, México 1999.
- Bray David, "Los bosques de México: El paso de las concesiones privadas a la explotación comunitaria", *Revista Desarrollo de Base*, vol. 15, No 3, 1991.
- C. de Grammont, H., (coord.), *Neoliberalismo y Organización Social en el campo Mexicano*, UNAM-Plaza y Valdés Editores, México, 1996.
- C. de Grammont, H., Tejerena Gaona, H. (coord.), *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*", Plaza y Valdés Editores, México, 1996.
- Calva J. Luis (coord.), *Alternativas para el campo mexicano*, Tomo II, Fontamara, México, 1994.
- Calva, J. Luis "Razones y principios de una política integral incluyente de los campesinos" en: *El sistema poscosecha de granos en el nivel rural: problemática y propuestas*, UNAM-IIEc, México, 1995.
- CAP, *Foro de ratificación de propuestas de las organizaciones campesinas para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995.

- Carabias J., Provencio E., "Hacia un modelo de desarrollo agrícola sustentable" en: Calva J. Luis, *Alternativas para el campo en México*, Tomo II, Fontamara, México, 1993.
- Carabias Julia et. al., "Los recursos naturales de México y el desarrollo" en Pascual Moncayo, Woldenberg José (coord), *Desarrollo, desigualdad y medio ambiente*, Cal y Arena, México, 1998.
- CEPAL, *El desarrollo sustentable en Centroamérica y México: problemas y opciones de política para el sector agroforestal*, LC/MEX/L.318, 1996
- CEPAL, *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*. ONU, 1994.
- CEPAL, *Instituciones Rurales, Capital Social y Organizaciones de productores en México y Centroamérica*, Borrador en discusión, Marzo del 2000.
- CEPAL, *Instituciones y organizaciones de productores rurales. Experiencias de interés para Centroamérica*, LC/MEX/R.625, 1997.
- Ciriacy-Wantrup, "Un estándar mínimo de seguridad como objetivo de la política de conservación" en Aguilera K. F, *Economía de los recursos naturales*, Fundación Argentaria, España, 1995.
- CMMAD, *Nuestro futuro común*, Alianza Editorial, Madrid, 1989.
- Coase. R "Notes on the problem of the social cost", en. *The firm, the market and the law*, The University Chicago Press, 1988.
- Comisión Nacional de Ecología, *Informe de la situación en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente*, Ed. Conade, México, 1990.
- Commons J. R., *The Economics of Collective Action*, Mcmillan, Nueva York, 1950.
- CONABIO, *La diversidad biológica de México: estudio de país*, México, 1998
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1992.
- Cooter y Ulen, *Law and Economics*, Harper Collins Publishers, 1981.
- Cortez, R. "Los pueblos indios, el desarrollo sustentable", *Cuadernos Agrarios*, No 8-9, s/f.
- Cossio Díaz, R., *Derecho y análisis económico*, FCE, 1997.
- Croda, H., *La nueva ley agraria y oportunidades de inversión en el campo mexicano*, IPE, México, 1994.
- Chapela Francisco, "La política ambiental para el campo: degradación ambiental", *Revista Cuadernos Agrarios*, No 11-12, México, ene-dic, 1997

- De la Fuente J. y Morales J. "Crisis rural y respuesta campesina. La Comercializadora Agropecuaria de Occidente" en C. de Gramont, H. (coord.), *Neoliberalismo y Organización Social en el campo Mexicano*, UNAM-Plaza Valdés Editores, México, 1996.
- De la Fuente J., Encinas, A., Mackinlay H., Chapela G. "Movimiento campesino y reforma neoliberal" en: Encinas A. (coord), *El campo mexicano en el umbral del S. XX*, Espasa Calpe, México, 1996.
- Demsetz, H., "Toward a theory of property Rights", *American Economy Review*, núm. 57, 1967.
- Downs, A., *An economic theory of democracy*, Harper, Nueva York, 1957.
- Durston J., *Construyendo capital social comunitario: una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala*, CEPAL, Serie Políticas Sociales No 30, Santiago de Chile, 1999.
- Eckstein, S., *El ejido colectivo en México*, México, FCE, 1966.
- Encinas A. (coord), *El campo mexicano en el umbral del S. XX*, Espasa Calpe, México, 1996.
- Encinas, A., *El ejido en México: crisis y modernización*, Tesis de licenciatura, Facultad de Economía, UNAM, 1997.
- Enkerlin E. et. al., *Ciencia Ambiental y Desarrollo Sostenible*, ITP, México, 1997.
- Esteva, G. *La batalla en el México rural*, México, Siglo XXI, 1980.
- Esteva, G., "El mito del desarrollo sustentable". Suplemento Ojarasca, *La Jornada*, México, agosto de 1997.
- FAO, *Estudios sobre la reforma agraria y la pobreza rural*, Roma, Italia, 1984.
- Fernández Ramón, *La empresa ejidal*, Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, México, 1978.
- Fernández, P., "Partidos y campo: reformas ofrecidas", *La Jornada*, México, jueves 5 de diciembre de 1991.
- Furubotn y Pejovich (eds.), *The Economic of Property Rights*, Cambridge University Press, 1989.
- Gómez, P., "Sinrazones", *La Jornada*, México, jueves 5 de diciembre de 1991.
- Gordillo, G., "El campo mexicano en la definición de una nueva agricultura" compilado en: Pascual Moncayo, Woldenberg José (coord), *Desarrollo, desigualdad y medio ambiente*, Cal y Arena, México, 1998.

- Gordillo, G., "La reforma al artículo 27 constitucional", en *Economía Informa*, No.203, México, marzo de 1992.
- Gordillo, G., *La Evolución de los Derechos de Propiedad Agraria en México*, FAO, 1997.
- Grosso, P., *La FAO y la reforma agraria en América Latina: hacia una nueva visión*, FAO, 1997.
- Hardin, G., "The Tragedy of the Commons", *Science* No 162, 1968.
- Heller, W., *Diccionario de economía política*, Ed. Labor, España, 1969.
- Hoffmann, R., "Problemas y perspectivas de la valoración de recursos y procesos naturales: Análisis de costo-beneficio en áreas rurales del Tercer mundo", en *Economía Informa*, No.253, Facultad de Economía, UNAM, México, diciembre de 1996.
- INEGI, *El recurso tierra en las unidades de producción rurales*, VII Censo Agropecuario, México, 1991.
- INEGI, *Encuesta Nacional Agropecuaria y Ejidal 1988*, Aguascalientes, México, 1988.
- Jardel E. "Manejo de ecosistemas forestales y regímenes de propiedad: el caso de la Sierra de Manantlán", documento presentado en el *Taller de análisis sobre el deterioro de los recursos forestales y el cambio institucional en el campo en México*, 1999.
- Klooster D. "Caciquismo, clandestinaje y cambio institucional: el caso comparativo de San Martín Ocotlán Oaxaca", documento presentado en el *Taller de análisis sobre el deterioro de los recursos forestales y el cambio institucional en el campo en México*, 1999.
- Leff, E. (comp.), *Ciencias sociales y formación ambiental*, Gedisa/UNAM/PNUMA, Barcelona, 1994.
- Leff, E., "Pobreza, gestión participativa de los recursos naturales en las comunidades rurales. Una visión desde América Latina", en *Problemas del Desarrollo*, núm. 10, IIEC-UNAM, México, ene-mar 1995.
- Leff, E., *Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*, Coed. UNAM-S.XXI, México, 1994.
- Leff, E., *Saber ambiental*, Ed. Siglo XXI, México, 1998.
- Linck T. "Tierra de uso común, regímenes de tenencia y transición agraria en México", *Estudios Agrarios*, No 12, México 1999.

- Loa Eleazar, Galindo J. Manuel, "Marco jurídico e institucional para el uso y la conservación de la biodiversidad" en *La diversidad biológica de México. Estudio de país*, Conabio, 1988
- Mackinlay, H., Boege, E. (Comp.), *El acceso a los recursos naturales y el desarrollo sustentable*", Plaza y Valdés Editores, México, 1996.
- Márquez, D., "Reporte económico" *La Jornada*, 22 de Mayo del 2000, p.28
- Martínez Borrego, E., *Organización de productores y movimiento campesino*, Siglo XXI, México, 1996.
- Meadows, D., et al, *Los límites al crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*, FCE, México, 1972.
- Moguel, J., "Notas sobre el problema campesino: lucha económica y lucha política en el campo. La asociación en la producción como una forma de lucha", *Cuadernos Agrarios*, Año 1, No 3, jul-sept 1976.
- Moguel, P., "Producción del café y desarrollo sustentable en México: realidad o utopía", en *Economía Informa*, No.253, Facultad de Economía, UNAM, México, diciembre de 1996.
- Mohar Ponce, *La Nueva Institucionalidad Rural. El caso de México*, FAO-Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1999.
- Morett, J., *Alternativas de modernización del ejido*, Ed. Diana, México, 1993.
- Musgrave, R., Musgrave, P., *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*, Mc Graw Hill, México, 1994.
- Naredo, J. M., "Repensar la economía desde el medio ambiente" en: *De la Economía a la Ecología*, Ed. Trotta, Madrid, 1995.
- Nelson y Winter en: "Firm and Industry Response to Changed Market Conditions: An Evolutionary Approach", *Economic Inquiry*, No 18, 1980.
- North D., *Estructura y cambio en la historia económica*, Alianza Universidad, Madrid, 1984.
- North, D., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1995.
- Ocampo, J. A., "Más allá del consenso de Washington: una visión desde la CEPAL", en *Revista de la CEPAL*, N° 66, Santiago de Chile, CEPAL, dic. 1998.

- Olson Mancur, *The logic of collective action*, Harvard University Press, Cambridge Massachussets, 1965.
- Ostrom, E. *Governing The Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, New York, 1990.
- Palma Rangel, M., "La reforma institucional del sector agrícola mexicano. Un enfoque basado en los derechos de propiedad", *Economía Informa*, No. 273, Facultad de Economía, UNAM, México, dic-ene 1999.
- Palma Rangel, M., *La reforma institucional en el sector agrícola mexicano*, Tesis de Licenciatura. Facultad de Economía, UNAM, 1996.
- Panayotou, T., *Ecología, Medio Ambiente y Desarrollo*, Ed. Gernika, México, 1994.
- Panayotou, T., *The Economics of Environmental Degradation: Problem, Causes and Responses*, Cambridge Massachussets: Harvard Institute for international Development, 1989.
- Pascual Moncayo, Woldenberg José (coord), *Desarrollo, desigualdad y medio ambiente*, Cal y Arena, México, 1998
- Paz Sánchez, F., *El campo y el desarrollo económico de México*, Ed. Nuestro Tiempo, México, 1994.
- Pearce, Barbier y Markandya, *Sustainable Development: Economics and Enviroment in the Third World*, Earthscan Publications Ltd., Londres, 1990.
- Pérez Castañeda, J.C., "Del calpulli a la comunidad agraria del siglo XXI" *La Jornada*, México, miércoles 3 de abril de 1996.
- Pinal C. Silvia "Sustento político social para el desarrollo sostenible: equidad, eficiencia y responsabilidad de las instituciones públicas" en Enkerlin E. et. al., *Ciencia Ambiental y Desarrollo Sostenible*, ITP, México, 1997.
- Pipitone, U., *La salida del atraso*, FCE, México, 1993.
- Porras M., *Reformas estructurales, institucionalidad y dilemas de la acción colectiva del empresariado agrícola en América Latina*, FAO, Santiago de Chile, 1999.
- Procuraduría Agraria, *Los tratos agrarios en ejidos certificados*, México, 1998
- Procuraduría Agraria, *Marco legal agrario*, México, 1997.
- Provencio E., "Recursos y sustentabilidad en el campo: posibles efectos del TLC", *Cuadernos Agrarios*, México, 1992.

- Provencio, E., "La nueva ley agraria", en *Economía Informa*, No.203, Facultad de Economía, UNAM, México, marzo de 1992.
- Putnam R., "Making democracy work. Civic traditions in modern Italy". Princeton University Press, New Jersey, 1993.
- Putterman L., *La naturaleza económica de la empresa*, Alianza Editorial, Madrid, 1994.
- Rello, Fernando, "Estrategias campesinas frente al ajuste y la globalización en México", *Revista Investigación Económica*, Vol. LX, No. 233, jul-sept 2000.
- Reyes Heróles, F., "La iniciativa", *La Jornada*, México, jueves 5 de diciembre de 1991.
- Ricardo, D. *Principios de economía política y tributación*, FCE, México, 1957.
- Roberto Bermejo "Ecología versus mercado capitalista" en: *De la Economía a la Ecología*, Ed. Trotta, Madrid, 1995.
- Robles B. Héctor, "Tendencias del campo mexicano", *Estudios Agrarios*, No 13, México, 1999.
- Romero Polanco, "La modernización del campo mexicano: saldos y perspectivas", en Encinas Rodríguez (coord), *El campo mexicano en el umbral del S. XXI*, Espasa Calpe, México, 1996.
- Salcedo S., *Impactos diferenciados sobre las reformas en el agro mexicano: productos, regiones y agentes*, CEPAL, Santiago de Chile, 1999.
- Samaniego, J.L., "Las reformas al artículo 27 constitucional y la crisis agrícola", en *Economía Informa*, No 203, Facultad de Economía, UNAM, México, marzo de 1992.
- Sánchez, R., "Desarrollo sustentable y manejo de los recursos naturales", en *Documentos ambiente*, núm. 2, La Plata, Argentina, 1992.
- Satvenhagen R. et al., *Neolatifundismo y explotación*. Ed. Nuestro Tiempo, México, 1971
- SEMARNAP, *El desarrollo sustentable: una alternativa de política institucional*, México, 1996.
- Shavid Javed, B., Perry, G., *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Banco Mundial, 1998
- Silva Herzog, J., *El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Exposición y crítica*, FCE, México, 1951.
- SPP, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989.

- Stanley, D. "En busca de una explicación a la tragedia de los comunes. Los resineros de Honduras", *Revista Desarrollo de Base*, Vol. 16 No. 3, 1991.
- Steffen, C., Rello, F., "La lucha de los productores rurales en la época del liberalismo económico" en: Gutiérrez Garza (coord.), *El debate nacional*, Ed. Diana, México, 1997.
- Stiglitz J. E., *Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo: hacia el consenso post-Washington*, World Institute for Development Economics Research, 1998.
- Stiglitz, J.E., *La Economía del Sector Público*, Ed. Antoni Bosch, Barcelona, 1992.
- Tamames, R., *Ecología y desarrollo: la polémica sobre los límites al crecimiento*, Ed. Alianza Editorial, Madrid, España, 1985.
- Tellez, L., *La modernización del sector agropecuario y forestal*, FCE, México, 1994.
- Tellez, L., *Nueva legislación de tierras, bosques y aguas*, FCE, México, 1993.
- Toledo V. M., "Las consecuencias ecológicas de la Ley Agraria de 1992", *Estudios Agrarios* No 4 jul-sept 1996.
- Toledo V. M., et al., *Ecología y autosuficiencia alimentaria*, S.XXI, México, 1985.
- Toledo V. M., *La Producción Rural en México: alternativas ecológicas*, Fundación Universo Veintiuno, México 1989.
- Toledo, V. M. "La utopía realizándose", Suplemento *Ojarasca en la Jornada*, núm. 4, agosto de 1997.
- Toledo, V.M., "Economía y modos de apropiación de la naturaleza. Una tipología ecológico- económica de productores rurales", en *Economía Informa*, No.253, Facultad de Economía, UNAM, México, diciembre de 1996.
- Torres Torres, F., "Fronteras agrícolas: los límites ambientales en la producción de alimentos", en *Momento económico*, México, sept.- oct. 1997.
- Tudela, F., "Diez tesis sobre el desarrollo y el medio ambiente en América Latina y el Caribe" en *Economía Informa*, num.206, Facultad de Economía, UNAM, México, junio de 1992.
- UNORCA, *Una propuesta para el movimiento campesino*, Fund. F. Ebert, México, 1992.
- Uphoff, N., "La estrategia del desarrollo rural: el papel de las organizaciones locales y cambios en la burocracia de la oferta" en : FAO, *Estudios sobre la reforma agraria y la pobreza rural*, Roma, Italia, 1984.
- Warman, A., "La reforma al artículo 27 Constitucional", *La Jornada*, Marzo 8, 1994

Williamson O. "La organización del trabajo: un enfoque institucional comparativo" en: Putterman L., *La naturaleza económica de la empresa*, Alianza Editorial, Madrid, 1994.

Williamson O., *Las Instituciones Económicas del Capitalismo*, FCE, México, 1989.

Yúñez-Naude A., *Medio Ambiente Problemas y Soluciones*, COLMEX, México, 1994.

Zadek, S., Haas, C., "¿Perjudica el crecimiento económico al medio ambiente?. Una crítica a la curva de Kuznets", en *Economía Informa*, No. 253, Facultad de Economía, UNAM, México, diciembre de 1996.

Zedillo E, *Sexto Informe de Gobierno*, México, 2000.

A N E X O S

Cuadro 1.1

SOCIEDADES RURALES

Tipo de sociedad	Socios	Objeto	Formalización	Capital Social Mínimo	Situación fiscal	Marco jurídico	Otros
Sociedad de Producción Rural (SPR)	Dos o más productores rurales, ya sean personas físicas o morales (Organización de primer nivel)	Coordinación de actividades productivas, asistencia mutua, comercialización. No se limita a actividades agropecuarias, forestales y agroindustriales.	Protocolizar ante un fedatario público e inscribirla en el RAN y de Crédito Rural o de Comercio del lugar que corresponde.	Responsabilidad ilimitada: ninguno Responsabilidad limitada: 700 salarios mínimos del D.F. Responsabilidad suplementaria 350 salarios mínimos del D.F.	Parcialmente exentas del ISR	Ley agraria arts. 108, 109, 111, 112.	Los derechos de los socios son transmisibles con el consentimiento de la asamblea y cuando la sociedad tenga obligaciones con una institución financiera, se requerirá la autorización de ésta.
Unión de Ejidos o Comunidades (UE o UC)	Dos o más ejidos o comunidades. (Organización de segundo nivel)	Coordinación de actividades productivas, asistencia mutua, comercialización. Puede explotar directamente la tierra.	Protocolizar ante un fedatario público e inscribirla en el RAN	No se menciona	Totalmente exentas del ISR	Ley agraria arts. 108 y 109.	
Asociación Rural de Interés Colectivo (ARIC)	Dos o más de las siguientes personas morales: ejidos, comunidades, sociedades de producción rural, unión de ejidos o comunidades, o uniones de sociedades de producción rural. (Organización de segundo nivel)	Integración de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros, para el establecimiento de industrias, aprovechamiento, sistemas de comercialización y cualquier otra actividad económica. Puede explotar directamente la tierra.	Protocolizar ante un fedatario público e inscribirla en el RAN. Cuando se integre con SPR o Uniones de SPR, se inscribirá además en los registros públicos de crédito rural o de comercio	No se menciona	Totalmente exentas del ISR	Ley agraria arts. 108, 109, 110.	
Unión de Sociedades de Producción Rural (USPR)	Dos o más sociedades de producción rural. (Organización de segundo nivel)	Coordinación de actividades productivas, asistencia mutua, comercialización y otras no prohibidas por la ley. Puede explotar directamente la tierra.	Protocolizar ante un fedatario público e inscribirla en el RAN y de Crédito Rural o de Comercio del lugar que corresponde.	No se menciona	Parcialmente exentas del ISR	Ley agraria arts. 108, 109, 113.	

Cuadro 1.2

SOCIEDADES CIVILES Y MERCANTILES

Tipo de sociedad	Socios	Objeto	Formalización	Capital Social Mínimo	Situación fiscal	Marco jurídico	Otros
Sociedad Civil (S.C.)	Dos o más personas físicas	Combinación de recursos o esfuerzos para la realización de un fin común de carácter preponderantemente económico, pero que no constituya una especulación comercial. No interesa por lo tanto para producir y comercializar, pero sí para empresas prestadoras de servicios.	El contrato social debe constar por escrito ante Notario Público e inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio en la Sección de Sociedades Civiles. Si posee terrenos rústicos también debe ser inscrita en el RAN	No se menciona	Parcialmente exenta de ISR	Código Civil en materia federal, arts. 2668 al 2735.	El contrato social sólo puede modificarse por acuerdo unánime de los socios. Se trata de una sociedad de personas y no de capitales. No obstante, los votos son computados en relación con las cantidades aportadas.
Sociedades de Responsabilidad Limitada (S.R.L.)	Mínimo dos socios y máximo cincuenta.	Combinación de recursos o esfuerzos para la realización de un fin común. De carácter preponderantemente económico y que constituya especulación comercial	El contrato social debe constar por escrito ante Notario Público e inscribirse en el registro Público de la Propiedad y del comercio. Si posee terrenos rústicos, también debe ser inscrita en el RAN	Tres millones de pesos y la responsabilidad de los socios limitada a sus aportaciones	Parcialmente exenta del ISR	Ley de Sociedades Mercantiles arts. del 58 al 86	Para la transmisión de las partes sociales se necesita el consentimiento de los socios que representen la mayoría del capital social. Para modificar el contrato social se requiere el voto de los socios que represente cuando menos las tres cuartas partes del capital social
Sociedad Anónima (S.A)	Mínimo dos socios	Combinación de recursos o esfuerzos para la realización de un fin común. De carácter preponderantemente económico y que constituya especulación comercial	El contrato social debe constar por escrito ante Notario Público e inscribirse en el registro Público de la Propiedad y del comercio. Si posee terrenos rústicos, también debe ser inscrita en el RAN	Cincuenta millones de pesos y responsabilidad limitada al pago de las acciones	Parcialmente exenta del ISR	Ley de Sociedades Mercantiles arts. del 87 al 206	La distribución de las utilidades se hace siempre en proporción al importe pagado de las acciones.

Cuadro 1.3

OTRO TIPO DE SOCIEDADES Y ASOCIACIONES

<i>Tipo de sociedad</i>	<i>Socios</i>	<i>Objeto</i>	<i>Formalización</i>	<i>Capital Social Mínimo</i>	<i>Situación fiscal</i>	<i>Marco jurídico</i>	<i>Otros</i>
Sociedad de Solidaridad Social (SSS)	Mínimo 15 socios. Deberán ser personas físicas de nacionalidad mexicana, en especial ejidatarios, comuneros, campesinos sin tierra y personas que tengan derecho al trabajo.	La creación de fuentes de trabajo: prácticas que tiendan a la conservación y mejoramiento del medio ambiente; aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; producción, industrialización y comercialización de bienes y servicios, etc.	Se requiere autorización previa del Ejecutivo Federal, a través de la SRA cuando se trate de industrias rurales y de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en los demás casos. La inscripción deberá efectuarse en el registro que para tal efecto lleven las Secretarías mencionadas.	El patrimonio social se integra con aportaciones de los socios y de las personas físicas o morales. Este patrimonio quedará afectado en forma irrevocable a los fines sociales. Se deberá integrar un fondo de solidaridad social con la parte proporcional de las utilidades que los socios aporten.	Totalmente exenta de ISR	Ley de Sociedades de Solidaridad Social 1976.	Las SSS no pueden contratar asalariados. Las instituciones de crédito (como FIRA) no estiman conveniente fomentar este tipo de figura.
Asociaciones Civiles (A.C.)	Dos o más individuos	Realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico.	El contrato debe constar por escrito y debe ser inscrito en el Registro Público.	No determinado, Los socios que voluntariamente se separen o que fueron excluidos pierden derecho al haber social.	No realiza actividades económicas	Código Civil arts. 2670 al 2701	Cada socio tiene un voto y las decisiones se toman por mayoría. La calidad de socio es intransferible.
Sociedades Cooperativas	Mínimo cinco personas físicas de clase trabajadora, que aportan a la sociedad su trabajo cuando se trate de cooperativas de producción, o se aprovisionen de ella si se trata de cooperativas de consumo.	Satisfacción de necesidades individuales y colectivas a través de la realización de actividades económicas lícitas.	Constituirse ante Notario, Juez de Distrito o de primera instancia, o presidente o delegado municipal. Registrarse en el Registro Público de Comercio quien informará a la SEDESOL.	No determinado.	Exenta del ISR.	Ley General de Sociedades Cooperativas: 3 de agosto de 1994.	Los rendimientos se distribuyen de acuerdo al tiempo trabajado. Bajo el régimen de responsabilidad limitada o suplementada. No contrata asalariados, salvo por tiempo determinado o para suplir temporalmente un socio. Hay libertad de asociación y retiro voluntario. Se reconoce un voto por socio.

Cuadro 2.1

MEXICO: MARCO REGULATIVO E INSTITUCIONAL AMBIENTAL (1950-2000)

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	LEGISLACION GENERAL RELEVANTE	REGULACION DIRECTA	INSTRUMENTOS DE MERCADO EN USO	CONTEXTO INTERNACIONAL
<p>1972: Subsecretaría para el Mejoramiento del Ambiente (Secretaría de Salud y Asistencia)</p>	<p>1952: Ley federal de caza</p> <p>1970's: Ley para prevenir y controlar la contaminación, ley reforma agraria, ley sanidad fitopecuaria, marco regulatorio eléctrico</p>	<p>1973: Reglamento de prevención y control de contaminantes</p> <p>1979: Reglamento de prevención y control de contaminación del mar por desechos</p>	<p>1970's: Aplicación de IE sin consideración ambiental (tasa de recolección de residuos)</p>	
<p>1982: Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE)</p>	<p>1981: Ley de fomento agropecuario</p> <p>1982: Ley federal de protección al ambiente</p>	<p>1981: Plan control derrames hidrocarburos</p> <p>1982: Reglamento contaminación acústica</p>	<p>1980's: Sistemas de depósito reembolso</p>	<p>1982: Convención ONU derechos mar</p>

<p>1987: Comisión intersectorial control plaguicidas y sustancias tóxicas</p> <p>1989: Comisión Nacional del Agua (CNA)</p>	<p>1983: Reforma constitución; ley federal de planeación</p> <p>1984: Ley general de salud</p> <p>1986: Ley federal del mar</p> <p>1988: Ley general de equilibrio ecológico y protección ambiental (LGEEPA)</p>	<p>1983: Delegación facultades a órganos descentralizados</p> <p>1985: Estímulo actividad forestal</p> <p>1988: Reglamentación sobre: impacto ambiental, residuos peligrosos, prevención y control de contaminantes, contaminación atmosférica, radiación y control sanitario</p> <p>1989: Medidas precautorias: vedas y restricciones</p> <p>1990's: Normas oficiales de México (NOM) control contaminación y estándares</p>	<p>1990's: Derechos por uso y descargas de aguas, mercados de permisos transables para SO₂ (en preparación). Esquema de seguros y fianzas. Permisos cinegéticos. Garantía de prevención de la contaminación</p>	<p>1986: Convención protección medio ambiente Caribe, cooperación derrames, convenio RAMSAR</p> <p>1987: Convenio de Viena, ozono, Protocolo de Montreal</p> <p>1989: Convenio Basilea</p>
---	--	--	---	---

<p>1992: Secretaría de Desarrollo Social, Instituto Nacional de Ecología, Procuraduría Ambiental, PROFEPA, Comisión Nacional de la Biodiversidad</p> <p>1993: Comité Consultivo Nacional de Normalización para la protección Ambiental</p> <p>1994: Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP)</p> <p>1995: Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable</p>	<p>1991: Ley general de salud, ley de producción y certificación de semillas</p> <p>1992: Reformas a la Constitución, nueva ley agraria, ley de aguas nacionales, ley forestal, ley de pesca, ley minera, ley federal de metrología y normalización</p> <p>1993: Ley general asentamientos humanos; ley sanidad animal</p> <p>1994: Ley de navegación, ley sanidad vegetal</p> <p>1996: Reforma a la Ley general de equilibrio ecológico y protección ambiental, ley aduanera</p>	<p>1992: Reglamentación ley de pesca</p> <p>1994: Control de calidad de combustibles</p> <p>1995: Licencia ambiental única, cédula de operación anual</p> <p>1997-2000: Programa de normalización ambiental</p>	<p>1991: Convenio CITES</p> <p>1992: Protocolo 1978 contaminación de buques, convenio cambio climático; diversidad biológica</p> <p>1994: Convenio combate a la desertificación; entra en vigor el NAFTA y acuerdo de cooperación ambiental paralelo</p> <p>Dificultad de acceso a mercados: Atún-delfín, camarones-tortugas, aguacates, comestibles</p>
---	---	---	--

Fuente: Acuña Guillermo, *Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto de las reformas macroeconómicas: 1980-1990*, CEPAL, Santiago de Chile, 1999.