

105
2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE ECONOMIA

**LA REFORMA INSTITUCIONAL EN EL SECTOR
AGRICOLA MEXICANO**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A ,
MANUEL PALMA RANGEL



DIRECTOR DE TESIS: DR. JOSE AYALA ESPINO

MEXICO, D. F.

1998



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.

***Este trabajo esta dedicado por
completo a mis papas, Manuel y María
Guadalupe, baluartes de mi existencia.***

GRATITUDES

Lo que significa este trabajo para mí, no quedaría completo sin un agradecimiento a aquellas personas e instituciones que forjaron mi profesión. En primer lugar, quisiera agradecerle a la Universidad Nacional Autónoma de México y en particular a la Facultad de Economía por el privilegio y la profunda satisfacción de haber aprendido y gozado en sus aulas. El ser universitario es una de mis grandes satisfacciones. A los docentes de la Facultad con quien tuve la oportunidad de introducirme al estudio de la economía -privilegio que dice Samuelson desgraciadamente se tiene sólo una vez en la vida- particularmente a: José Ayala, Roberto Cabral, Rafael Cordera, Eliezer Morales, Guillermo Ramírez y María Eugenia Romero Sotelo. Todos ellos, maestros y amigos, en mayor o en menor medida influyeron en mi decididamente acerca de mi concepción de lo que es -de lo que debiera ser- la ciencia económica y, en no pocos casos influyeron también en mi formación personal. Nuevamente gracias. A Marcos Avalos y Leonardo Lomeli por haber aceptado leer y revisar un borrador de este trabajo pero especialmente por su amistad permanente. A mis amigos Mauricio López, Ciro Murayama y Javier Urbleta por acompañarme casi obstinadamente en el trayecto de mi permanencia como estudiante en la UNAM y sobre todo por seguir haciéndolo. A mis hermanos Gabriela y Edgar, a mis abuelos Pedro, Guadalupe, Concepción, Alfredo y a mi tío Roberto, gracias. También le quiero dar las gracias en particular a Gabriela Jaramillo. No quisiera especificar las razones por las cuales le agradezco porque tal vez con eso podría escribir otra tesis, así que simplemente gracias por todo Gaby.

Por último, quisiera mencionar que este trabajo se encuentra enmarcado en los trabajos de la Cátedra Extraordinaria "Ignacio Ramírez" que dirige el Dr. José Ayala a quien le quisiera agradecer en especial el haber aceptado amablemente dirigir este trabajo, así como su paciencia. Finalmente, esta tesis tuvo el apoyo de la Fundación UNAM a quien también le doy las gracias.

INDICE

INTRODUCCION	1
EL MARCO ANALITICO	7
El modelo neoclásico del intercambio	8
El modelo neoinstitucionalista del intercambio	15
Colofón	40
Bibliografía	42
EL MARCO INSTITUCIONAL	44
La reforma al artículo 27	47
Ley Agraria	50
Bases Normativas de la Administración Pública	66
La reforma institucional	70
Bibliografía	72
EL MARCO ORGANIZACIONAL	74
El cambio organizacional	97

Bibliografía	101
INSTITUCIONES Y DESEMPEÑO ECONOMICO	102
Bibliografía	115
BIBLIOGRAFIA GENERAL	116

El estudio de la economía parece no requerir ningunas dotes especializadas de un orden desacostumbradamente superior. ¿No es, intelectualmente considerada, una materia verdaderamente fácil comparada con las ramas superiores de la filosofía y de la ciencia pura? Sin embargo, los economistas, no ya buenos, sino sólo competentes, son auténticos mirlos blancos. ¡Una materia fácil, en la que pocos destacan! Esta paradoja quizás puede explicarse por el hecho de que el gran economista debe poseer una rara combinación de dotes. Tiene que llegar a mucho en diversas direcciones, y debe combinar facultades naturales que no siempre se encuentran reunidas en un mismo individuo. Debe ser matemático, historiador, estadista, filósofo (en cierto grado). Debe comprender los símbolos y hablar con palabras corrientes. Debe contemplar lo particular en términos de lo general y tocar lo abstracto y lo concreto con el mismo vuelo del pensamiento. Debe estudiar el presente a la luz del pasado y con vista al futuro. Ninguna parte de la naturaleza del hombre o de sus instituciones debe quedar por completo fuera de su consideración. Debe ser simultáneamente desinteresado y utilitario; tan fuera de la realidad y tan incorruptible como un artista, y sin embargo, en algunas ocasiones, tan cerca de la tierra como el político.

J.M. Keynes

INTRODUCCION

Las reformas que han tenido lugar en el sector agrícola mexicano a partir de 1992 son, sin duda, un parteaguas en lo que a políticas agrícolas se refiere. Hasta antes de esa fecha la política agraria se basó en el texto del artículo 27 constitucional en el cual se ordenó la restitución de las tierras a los pueblos, incorporando la ley del 6 de enero de 1915, mediante la obligación constitucional de dotar de tierras a grupos de individuos que carecieran de ella. Fue así como se dio inicio al largo proceso de la Reforma Agraria que tenía por objeto aumentar la producción y productividad a medida que las tierras se iban repartiendo. Como es sabido, hasta mediados de los años sesenta, se mantuvo un crecimiento del sector agropecuario superior al demográfico, que se tradujo en suficiencia productiva y en un saldo positivo en la balanza comercial¹. Posteriormente a esa fecha el sector agrícola ha sufrido un severo retroceso y hoy es uno de los sectores más atrasados y más afectados por las crisis recurrentes de la economía mexicana².

La reforma al campo mexicano de 1992 responde a un nuevo modelo gubernamental para enfrentar el problema. Los componentes centrales de la misma se pueden resumir en dos principios básicos: i) se da por terminado el reparto agrario y ii) se introduce la posibilidad de asociación entre productores junto con la eliminación de las restricciones para la participación de las sociedades mercantiles. Con respecto al primero, se dio fin a todos los lineamientos constitucionales y legales que obligaban al Estado al reparto indefinido de tierras, con la consecuente desaparición de todos aquellos

¹ Tellez Luis, (coordinador). Nueva legislación de tierras, bosques y aguas, FCE, México 1993.

² Ello obviamente no es causa ni responsabilidad única de la Reforma Agraria, ya que entre otras cosas como lo plantea Aranda "el ejido, desde sus orígenes, es concebido como un medio para proporcionar niveles de vida mínimos a la población rural, en ningún momento se plantea la función de que sea una empresa agrícola altamente productiva, esta función le es asignada a los pequeños productores privados agrícolas, lo que también son ampliamente impulsados por la repartición de los latifundios...". En Aranda Izguerra José, Economía y Agricultura en México 1980-1990, CEHAM 1991.

organismos creados exprofeso. Respecto al segundo, se introdujo en el diseño institucional nuevas formas de asociación como un instrumento para capitalizar al campo. Los objetivos de la reforma según la exposición de motivos de la reforma al artículo 27 son "proporcionar mayor certidumbre en la tenencia y en la producción para ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Parte esencial del propósito de justicia es revertir el creciente minifundio en el campo; éste proviene en gran parte de la obligación de seguir repartiendo tierras y de la falta de formas asociativas estables. Los cambios deben, por ello, ofrecer los mecanismos y las formas de asociación que estimulen una mayor inversión y capitalización de los predios rurales, que eleven producción y productividad y abran un horizonte más amplio de bienestar campesino"³

En el anterior contexto, las reformas institucionales han sido presentadas por el gobierno como instrumentos importantes para resolver problemas de asignación de recursos, para mejorar el desempeño económico y, en segundo lugar como mecanismos para alcanzar metas de equidad y justicia social. Las reformas institucionales se presentan como aquellos instrumentos que pueden ofrecer soluciones a problemas en los cuales los resultados del mercado se muestran como insuficientes. En efecto, es cada vez más reconocido tanto en la literatura como por diversos organismos internacionales que los cambios institucionales son instrumentos imprescindibles para la buena consecución de los logros de las diversas reformas económicas⁴. Los arreglos institucionales no están diseñados para suprimir o para suplantar las soluciones de mercado, son mecanismos que ofrecen soluciones cuando las respuestas del mercado fallan⁵. Es así que se ha reconocido que las reformas de mercado son insuficientes si no se acompañan de reformas institucionales, en ese sentido, la reformas de

³ Exposición de motivos de la reforma al artículo 27 constitucional, 7 de noviembre de 1991. En Téllez Luis (coordinador), Nueva legislación de tierras, bosques y aguas. FCE, México, 1993.

⁴ Véase informes del Banco Mundial, 1988, 1991, 1993.

⁵ El enfoque de las fallas del mercado es hoy ampliamente tratado en la literatura. Por ejemplo los dos libros de texto de Joseph Stiglitz incluyen dicho tema. La economía del sector público, Antoni Bosh, Barcelona 1988 y Economía, Editorial Ariel, Barcelona 1994. En el libro de Ayala, Mercado, Elección Pública e Instituciones Fac. Economía, UNAM 1995 se puede encontrar en español una síntesis de varios autores y textos que hacen referencia al tema.

mercado e institucionales son parte de un conjunto de soluciones que se presentan para los problemas de productividad y eficiencia. Dadas las características tan particulares de la economía agrícola, la reforma institucional aparece como un instrumento privilegiado para alcanzar los objetivos de mejorar el desempeño económico y elevar los niveles de equidad. Empero, las soluciones institucionales tampoco son la panacea. Las reformas institucionales no garantizan *per se* el logro de los objetivos de la reforma, estos objetivos dependen de varios arreglos institucionales y de varios agentes, la eficiencia de las reformas institucionales depende de su procesamiento y gestación, en suma, las instituciones son mecanismos que promueven e incentivan el logro de los objetivos a perseguir. El alcanzar los objetivos depende de otros factores económico-políticos. Sin embargo como se señaló líneas arriba las reformas institucionales son mecanismos hoy en día indispensables para acompañar la reforma económica.

— o —

El objetivo de esta tesis es *describir* la reforma al sector agrícola mexicano desde la perspectiva del neoinstitucionalismo económico. En éste predomina el papel que juegan las instituciones en el desempeño económico desde una perspectiva endógena, a diferencia del enfoque neoclásico que no incorpora el papel de las instituciones, ello permite incorporar conceptos y categorías que nos permiten comprender más satisfactoriamente las reformas en el campo mexicano. La finalidad del trabajo es destacar la importancia de la reforma institucional, haciendo hincapié en la trascendencia que tienen las instituciones en este proceso. La teoría neoinstitucionalista no es una construcción completamente acabada, pero si es un enfoque que permite apreciar mejor los efectos del *ambiente* Institucional sobre el desempeño económico.⁶

⁶ Empero, el enfoque neoinstitucionalista puede considerarse por supuesto como una teoría en el sentido en que es una teoría económica *general* porque puede ser aplicada a diversas situaciones (en este caso la agricultura), *pertinente* porque genera proposiciones que tienen implicaciones para fenómenos observables, y *abstracta* porque elimina del análisis muchas variables carentes de importancia.

La hipótesis fundamental detrás del enfoque propuesto es que diferentes conjuntos institucionales se traducen en diferentes resultados desde el punto de vista económico. La idea es que el intercambio entre los agentes no se da en el vacío, por el contrario el intercambio se realiza o no, en mayor o menor medida en relación a los incentivos que otorga el arreglo institucional. Como disciplina, la economía se ocupa del análisis de las consecuencias directas o indirectas, de la escasez. En términos más específicos, la economía se ocupa del problema de la toma de decisiones que explica las elecciones humanas. La economía no juzga en realidad el comportamiento humano como algo deseable, indeseable, racional, irracional, bueno o malo. Sólo trata de derivar formas de comportamiento implicadas que puedan verificarse por observaciones del mundo real. Por supuesto puede haber algunas excepciones a los rasgos del comportamiento observado. Pero el hecho de que las excepciones sean concebibles y a veces observables significa --entre otras cosas-- que la teoría económica tiene un contenido empírico y no es una teoría vacía.

La afirmación de que el comportamiento de los individuos es consistente y pronosticable, es un pronunciamiento vacío que no explica nada, implica que todo lo que haga una persona sólo sirve para obtener mayor satisfacción para sí mismo, una especie de racionalización *ex-post* del comportamiento humano. Pero si podemos identificar las circunstancias que afecten el carácter y el costo del intercambio, se podrá desarrollar una teoría empíricamente válida. Ello significa que el análisis económico debe considerar los efectos del entorno institucional sobre el carácter de la vida económica.



El presente trabajo surge a partir de la inquietud intelectual motivada por las clases de Finanzas Públicas, Teoría Económica y la Cátedra Extraordinaria "Ignacio Ramírez", impartidas por el Dr José Ayala. Desde los inicios de mi carrera, el área de Teoría Económica y las cuestiones relativas al Estado han concentrado mi interés durante mis estudios en la Facultad. La posibilidad de tener acceso al discurso de la Economía Pública, que en

general analiza los problemas económicos del sector público en términos de la teoría económica es para mí una especie de fuente en la cual he ido saciando, poco a poco, mi sed intelectual. La teoría neoinstitucional es para mí un primer acercamiento a conceptos, temas y referencias que me parece han enriquecido a la economía como ciencia.

El presente trabajo terminal, con sus grandes limitaciones, sólo tiene la intención de poner de relieve algunos temas relacionados con la Economía Pública dentro del contexto de la Facultad de Economía de la UNAM.



El trabajo se divide en cuatro capítulos. El primero de ellos consta de un resumen del enfoque del neoinstitucionalismo económico desde la perspectiva de Douglass North con la idea de contar con una estructura analítica que permita observar la reforma desde dicho enfoque. En el capítulo se explican los conceptos y categorías fundamentales del enfoque propuesto y su diferencia con el enfoque neoclásico tradicional.

El segundo capítulo contiene una descripción de las principales instituciones agrarias en México. La idea es ofrecer al lector una visión acerca de como era y como es ahora el arreglo institucional en la agricultura mexicana. En él se explica que instituciones desaparecieron y cuáles son las innovaciones Institucionales a partir de la reforma de 1992.

El tercer capítulo versa sobre las organizaciones públicas agrarias en México. A partir de la distinción entre instituciones y organizaciones en el capítulo se describen las organizaciones agrarias mediante sus estructuras de gobernación. La idea es únicamente saber cuáles son y qué hacen las organizaciones agrarias en México.

Por último, en el capítulo cuatro se hacen algunas reflexiones en torno a los incentivos y desincentivos que ofrece el nuevo arreglo institucional en torno al desempeño económico. Como señale en un principio, la finalidad no es evaluar ni realizar ningún pronóstico en torno a la reforma, sino únicamente

hacer hincapié en algunas categorías que eventualmente pudieran ofrecer una visión mas completa de la reforma institucional del sector agrícola mexicano.

1.

EL MARCO ANALITICO

"Es innegable que las instituciones afectan el desempeño de la economía. Tampoco se puede negar que el desempeño diferencial de las economías a lo largo del tiempo está influido fundamentalmente por el modo en que evolucionan las instituciones. Sin embargo, ni la teoría económica corriente ni la historia cuantitativa muestran muchos signos de apreciar la función de las instituciones en el desempeño económico porque todavía no ha habido un marco analítico que integre el análisis institucional en la economía política y en la historia económica."

Douglass C. North

El propósito del presente capítulo es desarrollar una introducción al enfoque teórico del neoinstitucionalismo económico, exponer sus virtudes como un punto de vista útil para el análisis económico, enfatizar la importancia que tienen las instituciones en el desempeño económico, analizar cuál es la relación de éstas con la eficiencia, porque influyen en la asignación de recursos, cuál es la relevancia de la reforma institucional y finalmente porque este enfoque es especialmente pertinente para estudiar la reforma institucional en el campo mexicano.

El enfoque del neoinstitucionalismo económico destaca como es obvio el papel de las instituciones y su relevancia en el intercambio, sin embargo no existe un consenso absoluto en cuanto a una teoría neoinstitucionalista como tal, existen distintas versiones de la misma, por tanto es importante señalar que este trabajo está basado en lo fundamental en la versión que ha desarrollado Douglass C. North.

El enfoque institucionalista del intercambio difiere del modelo neoclásico relajando algunos de sus supuestos básicos e introduciendo nuevas categorías. La idea básicamente es dotar al modelo de una mayor

dos de realismo que permita entender mejor los procesos económicos, así como incluir en el análisis los costos sociales del intercambio. Por tanto el enfoque neoinstitucionalista parte de una crítica al modelo neoclásico del intercambio. Empero, la teoría de las instituciones surge a partir de fundamentos microeconómicos, la teoría se fundamenta en el comportamiento del individuo, ya que las instituciones son antes que todo una creación humana.

El modelo neoclásico del intercambio

Como se señaló, el enfoque del neoinstitucionalismo económico parte de una crítica al modelo neoclásico ortodoxo, partiendo de una perspectiva más amplia desde la cual se incluye el marco en el cual se desenvuelve el intercambio económico. A continuación se muestran los supuestos conductuales básicos de la teoría neoclásica.⁷

- 1.- La economía se encuentra razonablemente en equilibrio, los mercados se vacían en su totalidad.
- 2.- Los mercados son perfectamente competitivos. Los recursos se asignan eficientemente porque nadie tiene el poder suficiente para influir en los precios de mercado.
- 3.- Los agentes se enfrentan sucesivamente a elecciones similares.
- 4.- Los agentes gozan de preferencias estables, es decir toman sus decisiones con base en criterios preestablecidos.

⁷ Dicho esquema es tomado de North, que a su vez lo tomo de Sidney Winter. North Douglass, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, FCE. México, 1993 y Winter Sidney, "Comments on Arrow and Lucas", en Robin M. Hogarth y Melvin W. Reder (eds). The Behavioral Foundations of Economic Theory, *Journal of Business*, 1986. Una magnífica exposición de los supuestos conductuales del enfoque neoclásico también se puede encontrar en Varian, Microeconomía Intermedia, 3a edición. Antoni Bosh. Barcelona, 1995.

5.- Los actores son agentes racionales y maximizadores. El único impulso que puede motivar a los agentes es la maximización de su ganancia o beneficio.

6.- Los agentes cuentan con información completa y gratuita. Esto quiere decir que obtienen toda la información disponible en el mercado, no existe un acceso desigual. todos los agentes cuentan con la misma información para tomar sus decisiones y la información es gratuita. es decir no existen costos asociados a la búsqueda de la información.

Como se puede apreciar la teoría económica neoclásica no ha incorporado el papel que juegan las instituciones en el desempeño económico, por tanto se les considera como una variable exógena y, en dado caso, eliminada por vía de la competencia, las instituciones no influyen en la decisión de los agentes ni en sus resultados. Como afirma Thurow, "en el modelo de los precios de subasta las instituciones son neutrales, o quizá sea más correcto decir que las restricciones que imponen son diseñadas por el mercado. En virtud de que las instituciones no son sino agrupaciones voluntarias de individuos maximizadores, sólo existirán si ayudan a los individuos a maximizar. Además, en virtud de que las instituciones económicas eficientes eliminan a las instituciones ineficientes ninguna institución voluntaria podrá tener un efecto sobre la producción económica. En todo momento, el mercado obliga a las instituciones a evolucionar hacia su forma más eficiente".⁸ El intercambio se realiza en una especie de vacío, es decir no existe ningún tipo de acuerdo acerca de como se realiza el intercambio y como no existe ningún costo asociado al entorno institucional, existe entre los agentes un juego cooperativo, es decir, en el cual todos los jugadores resultan mejor que como estaban sin afectar a ninguno.⁹ En términos de Ronald Coase,

⁸ Thurow C. Lester. Corrientes Peligrosas. El estado de la ciencia económica. FCE, México, 1988 p 243.

⁹ El concepto de juegos cooperativos es comúnmente utilizado en teoría de juegos. Formalmente un juego cooperativo es un juego en el cual la especificación del mismo se refiere a lo que puede lograr cada grupo o coalición de jugadores, sin muchas referencias a la forma como logran la coalición un resultado particular. Kreps David. Introducción a la teoría de juegos. FCE, México, 1993.

el equilibrio competitivo "obliga" a una solución necesariamente eficiente, esto es así porque en caso de existir por ejemplo información incompleta o asimétrica, la competencia elimina por métodos de mercado este hecho, haciendo que los agentes obtengan una solución eficiente a un costo cero. En suma el teorema de Coase explica que en caso de existir "distorsiones" estas son eliminadas por vía de la competencia¹⁰.

Detrás de toda esta discusión se encuentra inmerso, sin duda el problema de la cooperación o en otras palabras el de las motivaciones de la acción colectiva. Por acción colectiva se entiende "la elección por todos o por la mayoría de los individuos de la línea de acción que, cuando es elegida por todos o por la mayoría de los individuos, conduce al resultado colectivamente mejor".¹¹ Es así como desde el enfoque neoclásico se investiga la acción humana maximizando los resultados de un análisis, minimizando la información sobre los individuos. Uno de los ejemplos típicos de la acción colectiva es el problema del polizón o del gorrón (*free rider*), es decir, cuando el interés privado impide la obtención de un bien público¹². Por su parte, Mancur Olson puso de relieve la dificultad de pasar mecánicamente de los intereses individuales a la acción colectiva, con base en la creencia de que cuanto mayor sea el grupo, menor será el incentivo individual para el logro de los fines, es decir, a menos que el grupo sea muy pequeño, a los individuos racionales no les interesará cooperar para conseguir los fines a no ser que se les coaccione¹³. El problema de la acción colectiva también se ha enfocado a partir del denominado "dilema del prisionero" según el cual la racionalidad individual puede conducir a la irracionalidad colectiva, o sea un resultado

¹⁰ Coase, R. H. The firm, the market and the law, The University Chicago Press, 1988.

¹¹ Elster Jon, "Racionalidad, Moralidad y Acción Colectiva", en Aguilar F (compilador), Intereses individuales y acción colectiva, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 1991.

¹² El problema del polizón hace referencia a una situación en la cual no existen incentivos para costear un bien público o en general alguna acción colectiva de manera voluntaria. El problema del polizón se refiere a "la renuencia de la gente a contribuir voluntariamente a la financiación de los bienes públicos". Stiglitz Joseph, La economía del sector público, Antoni Bosh editor, Barcelona, 1988.

¹³ Olson M, La lógica de la acción colectiva, Limusa, Noriega Editores, México, 1992. En el libro de Ayala se encuentra una exposición en español de algunos de los temas que trata Olson así como bibliografía del tema y del autor. Ayala Espino José, Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del estado, Fac Economía, UNAM, 1995.

global no deseado por las partes.¹⁴ En suma, el problema se centra en analizar que condiciones pueden existir para la cooperación voluntaria sin recurrir a la coerción al Estado hobbsiano. A partir del enfoque propuesto se presume que las instituciones pueden forjar el marco adecuado para tal fin.¹⁵

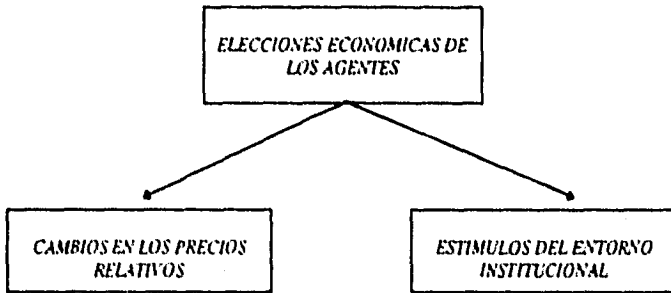
En general se puede afirmar que el intercambio no se realiza en el vacío sino que por el contrario el intercambio económico se encuentra inmerso en todo un entramado institucional, de reglas escritas y no escritas que necesariamente influyen tanto en las decisiones de los agentes como en la eficiencia del intercambio, precisamente uno de los objetivos de un buen entramado institucional sería reducir los costos asociados a las fallas del mercado.¹⁶ Por tanto las instituciones son parte endógena del intercambio. El supuesto neoclásico de que las instituciones no influyen en el intercambio resulta entonces limitado para comprender el mismo en su totalidad.

¹⁴ El desarrollo formal del "dilema del prisionero" se puede encontrar en español en Ayala Espino José, op cit y en Aguilar F. (compilador), Intereses individuales y acción colectiva, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 1991. En el segundo texto, en el artículo de Aguilar "La lógica de la cooperación" se encuentra la siguiente explicación: "Dos prisioneros, sospechosos de haber cometido el mismo crimen son conducidos a prisión sin que se puedan comunicar. Si ambos confesasen les condena a diez años de prisión a cada uno, en lugar de los veinte de la pena completa, por su colaboración con la justicia. Si no confiesa ninguno, tan sólo se les puede condenar a cinco años de cárcel. Pero si uno confiesa y el otro no, el que lo hace queda libre (como premio a su arrepentimiento) y el otro va a prisión veinte años. ¿Qué deberían hacer los prisioneros? Como a *ambos* les interesa confesar en cualquier caso para obtener la libertad, la pena final que se les impone ascienda diez años para cada uno", p 56.

¹⁵ Al respecto Lester Thurow señala "cuando las preferencias son interdependientes, las palabras tales como "motivación" y "cooperación voluntaria" deben reintroducirse al vocabulario del economista porque las teorías que niegan la importancia de tales realidades no pueden decir nada importante acerca del comportamiento humano. Si deben construirse estructuras e incentivos económicos para despertar el trabajo en equipo, la cooperación voluntaria y la motivación, la teoría económica tendrá que reflejar la realidad de tales estructuras e incentivos" op cit. En el libro de Brown y Jackson se encuentra un capítulo referido a la acción colectiva, además de contener muchos de los temas a los que hace referencia este capítulo. Brown C y P Jackson, Public sector economics, Basil Blackwell, 1990.

¹⁶ El enfoque de las fallas del mercado es cada vez más recurrente en la literatura por autores como Stiglitz Joseph, La economía del sector público, Antoni Bosh, Barcelona 1988.

En el siguiente esquema se presentan las motivaciones para el intercambio de los agentes económicos, según el enfoque propuesto; las elecciones de los agentes responden a los cambios en los precios relativos y a los estímulos del entorno institucional:



En cuanto al equilibrio, es cada vez más reconocido en la literatura que no existe un solo equilibrio, sino varios, producto de diferentes decisiones de los agentes. En parte porque el modelo no dice nada acerca del tiempo en que tardan los modelos en vaciarse y porque tampoco orienta acerca de que ocurre en los periodos de desequilibrio. Por lo demás la discusión acerca del equilibrio en la economía es una de las más viejas y menos concluyentes

Los actores no necesariamente actúan igual frente a situaciones semejantes. es un hecho que su experiencia reciente y los resultados de decisiones anteriores pueden cambiar el sentido de sus decisiones ante situaciones similares. Desde el enfoque neoclásico, en efecto, la elección consistente implica que las preferencias sean completas y transitivas, es decir, el consumidor puede comparar entre sí todas las alternativas a su alcance hasta elegir aquella que maximiza su bienestar. se supone, por tanto, que para tomar decisiones consistentes los agentes maximizan la información. Al respecto Amartya Sen señala "la teoría tradicional tiene una estructura muy escasa. Se asigna un ordenamiento de preferencias a una persona, y cuando

es necesario se supone que ese ordenamiento refleja sus intereses, representa su bienestar, resume su idea de lo que debería hacerse, y describe sus elecciones y su comportamiento reales. ¿Podrá hacer todo eso un ordenamiento de preferencias? Una persona así descrita puede ser "racional" en el sentido limitado de que no revele inconsistencias en su comportamiento de elección, pero si no puede utilizar estas distinciones entre conceptos muy diferentes, tiene que ser un poco tonta. En efecto, el hombre puramente económico es casi un imbécil social. La teoría económica se ha ocupado mucho de este tonto racional arrollando en la comodidad de su ordenamiento único de preferencias para todos los propósitos. Necesitamos una estructura más compleja para acomodar los diversos conceptos relacionados con su comportamiento".¹⁷

Respecto al *leit motif* de los agentes económicos, desde hace tiempo se han ido desarrollando en la literatura varias discusiones acerca del supuesto del individuo egoísta y maximizador, es decir acerca de la elección racional. El concepto es extraordinariamente poderoso ya que permite generalizar el análisis a diversos ámbitos de la conducta humana y su aplicación es relativamente sencilla, no se trata de que la conducta humana sea racional y egoísta por completo, sino de analizarla como si lo fuera. Empero, también es muy claro que no se sabe casi nada acerca del contenido real de la motivación, lo que se traduce en que el concepto de preferencia revelada sea informativamente muy limitado. Al respecto estudios recientes como los de el premio nobel Gary Becker¹⁸ y otros autores¹⁹ trabajan sobre el

¹⁷ Sen Amartya, "Los tontos racionales" en F Hahn y M Hollis (comp), Filosofía y Teoría Económica, FCE, México, 1986.

¹⁸ Becker Gary, A treatise on the family, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1981.

¹⁹ Al respecto Amartya Sen señala "El problema de este enfoque de la racionalidad se encuentra en otro sitio ¿Porqué debe ser únicamente racional perseguir el propio interés excluyendo todo lo demás? Naturalmente, puede que sea totalmente absurdo afirmar que la maximización del propio interés no es irracional, al menos no necesariamente, pero mantener que cualquier otra cosa excepto la maximización del propio interés debe ser irracional parece absolutamente extraordinario. El enfoque egoísta de la racionalidad supone, entre otras cosas, un firme rechazo de la visión de la motivación "relacionada con la ética". Intentar hacer lo mejor para conseguir lo que a uno le gustaría obtener puede ser una parte de la racionalidad, y esto puede incluir la promoción de objetos no egoístas que podemos valorar y desear alcanzar. Considerar la desviación de la maximización del propio interés como evidencia de la irracionalidad debe implicar un rechazo del papel de la ética en la toma de decisiones." Sen Amartya, Sobre ética y economía, Alianza Editorial y CNCA, México, 1991. Por su parte

tema de la motivación aduciendo que puede haber conductas asociadas por ejemplo al altruismo.

Por otro lado es también cada vez más reconocido que los agentes no toman sus decisiones con base en una información completa, sino basándose en gran medida en apreciaciones subjetivas de la realidad ya que la retroalimentación de información en el mercado es insuficiente. El mercado no puede transmitir en perfección información completa y equitativa, no puede transmitir información completa porque es prácticamente imposible que el mercado dote a los agentes de toda la información que existe a ningún costo. Además, de que en la mayoría de los casos existe una información asimétrica, es decir los agentes no cuentan con la misma información, regularmente algún actor cuenta con más información que otro. Al respecto North señala "los individuos hacen sus elecciones basados en modelos derivados subjetivamente que divergen entre los individuos en tanto que la información que reciben los actores es tan incompleta que en la mayoría de los casos estos modelos subjetivos no muestran tendencia alguna a converger. Únicamente cuando entendemos estas modificaciones en la conducta de los actores podemos encontrar sensatez en la existencia y estructura de las instituciones y explicar la dirección del cambio institucional."²⁰ Estos hechos generan:

a) Incertidumbre en el mercado ya que como existe un acceso limitado y desigual a la información provoca decisiones erróneas y desincentivos para el intercambio y;

Hirschman señala "A mi juicio, el daño causado por el enfoque economista, que se basa en el modelo tradicional del interés egoísta, no reside sólo en el hecho de desatender la conducta altruista, se hace extensivo a otras significativas áreas del análisis tradicional. El fenómeno es atribuible a la aplicación de un modelo de conducta humana que resulta excesivamente simplista en su generalidad". op cit. p 78.

²⁰ North D, op cit. p 31.

b) Estimula que el mercado no suministre todos los bienes a un precio el cual los consumidores estén dispuestos a pagar, o sea, mercados incompletos.

Obtener la información además implica costos que en la mayoría de las veces resultan muy altos, es por eso que algunos economistas como Joseph Stiglitz han catalogado a la información como un bien público.²¹

El modelo neoinstitucionalista del intercambio

El enfoque del neoinstitucionalismo económico postula que el intercambio no se realiza en el vacío sino que existe todo un marco institucional el cual puede incentivar o desincentivar el intercambio, por tanto postula que las elecciones de los agentes están determinadas en función del cambio en los precios relativos y del entramado institucional.

¿Porqué surgen las instituciones?, una razón fundamental es el problema de la cooperación. Cuando en el mercado los agentes buscan maximizar sus utilidades y tienen información completa presente y pasada, y esto se repite una y otra vez no hay necesidad de las instituciones, sin embargo, las instituciones existen. En la gran mayoría de los casos los agentes no cuentan con la suficiente información o el número de ellos es muy grande, es decir, en la realidad existen juegos no cooperativos. Por tanto las instituciones tienen el papel central de dar certidumbre a estos juegos mediante normas que obligan a que éste se de en un marco de cooperación voluntaria. Esto se traduce en que al entorno institucional se le atribuye una importancia mayúscula en el intercambio. Diferentes arreglos institucionales provocan en definitiva diferentes resultados económicos aunado por supuesto y en primer lugar a los cambios en los precios relativos.

El intercambio económico responde a:

²¹ Un bien público es un bien suministrado por el Estado que no tiene sustitutos, nadie se puede abstener de su uso y sus costos marginales tienden a cero.

- a) Los cambios en los precios relativos;
- b) Los estímulos provenientes del entorno institucional. El intercambio está sujeto a leyes, reglas y normas escritas y no escritas;
- c) La función de producción clásica de trabajo y capital:

$f(T, W, C)$

contiene diferentes conjuntos institucionales (Q) que implican diferentes grados de desempeño económico.

$f(T, W, C, \dots, Q, Q)$

Una economía con un adecuado marco institucional puede desplazar su frontera de posibilidades de la producción, ya que se reducirían los costos de transacción y consecuentemente los recursos se aprovecharían más adecuadamente, mejorando la eficiencia.

Estructura Analítica²²

Las instituciones surgen por el problema de la cooperación, porque en la sociedad existen diversas pugnas (de mercado, distributivas, de información) que hay que conciliar y en las cuales los arreglos institucionales buscan disminuir los costos (tanto sociales como de mercado) para incentivar y eficientar el intercambio. En efecto, "las instituciones surgen justamente por la necesidad que tienen los individuos de conciliar las elecciones individuales egoístas y maximizadoras, y las elecciones sociales y maximizadoras del bienestar social, de ambas a la vez"²³

²² La estructura analítica del presente apartado está basada en Ayala. Ayala Espino José, "Una introducción al neoinstitucionalismo económico" en Políticas Macroeconómicas, FAO, Roma, 1995.

²³ Ayala Espino José, "Una introducción al neoinstitucionalismo económico" en Políticas Macroeconómicas, FAO, Roma, 1995. p 26.

Instituciones

Las instituciones son una creación humana, son restricciones o limitaciones que imponen una estructura que delimita y define las elecciones de los agentes. Douglass North ha definido a las instituciones como "las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana".²⁴

Las instituciones son entonces restricciones o incentivos que buscan integrar los objetivos de mercado con los objetivos sociales, buscan disminuir los costos asociados a esta ineludible disyuntiva. Las instituciones le permiten a los actores reducir su incertidumbre ya que éstas proveen un entorno que les permite gozar de una determinada estructura, que de otra forma obligaría a elevar los costos de la toma de decisiones. Empero, esta definición no implica que estas tengan que jugar su papel en cabalidad, las instituciones no por *se* una estructura que genere estímulos para la eficiencia, en el caso de las instituciones del campo mexicano podemos encontrar muchos ejemplos en que esto no ha ocurrido así. Las instituciones son, entonces, el marco normativo que le permite a los agentes gozar de una estructura definida de acción que disminuye sus costos, son por así decirlo la delimitación de lo permitido y lo prohibido. En la mayoría de los casos la idea fundamental es que las instituciones sean una estructura de incentivos complementaria a la del mercado.

Las instituciones como toda creación humana son construcciones históricas, un conjunto de normas se traduce en un entramado institucional cuando éstas son aceptadas voluntariamente por los agentes, cuando los actores reconocen en estas reglas un entorno para interactuar es cuando podemos afirmar que existen instituciones. Por otro lado, es claro que las instituciones no son arreglos inamovibles, las instituciones económicas

²⁴ North D. *op cit.* p 13.

cambian por ejemplo, conforme cambia la estructura económica, las instituciones del campo mexicano se transforman en virtud de la nueva realidad que impera en el sector, porque las instituciones existentes no han cumplido su cometido o éste ya se agotó. Las instituciones se han modificado en la historia de la humanidad conforme el hombre reacciona a los cambios en su entorno.

Instituciones Formales e Informales

En general podemos afirmar que existen dos tipos de instituciones, las denominadas limitaciones formales y las limitaciones informales. Ambas, son determinantes para entender el desempeño de un determinado entorno institucional, ya que dependiendo de la conjugación de éstas es el carácter, la eficacia y el posible cambio institucional. Las limitaciones informales son arreglos acordados que regulan la interacción humana en lo económico, social, político que no necesariamente se encuentran secularmente definidos en alguna o algunas leyes. Son estructuras informales que han existido en la historia de la humanidad para la convivencia. Las limitaciones informales son códigos de conducta, convenciones, que son producto de una herencia cultural, dichas limitaciones o costumbres resultan importantes porque son reconocidas por toda una sociedad o por los agentes de un determinado mercado, y son importantes porque influyen en el intercambio económico, incluso varias instituciones de este tipo son resultado de modificaciones de instituciones formales propiamente dichas, forman una especie de derecho consuetudinario que las hace obligatorias, en este caso el castigo por incumplir dicha norma es una sanción social o moral. Observando este hecho desde el punto de vista de los costos de transacción, en algunos casos las instituciones informales pudieran ser más eficientes ya que su arreglo y los costos de su cumplimiento son únicamente sociales.

Este tipo de instituciones son muy poderosas porque son resultado de arreglos producto de un periodo prolongado de tiempo, sería absurdo dejar de

reconocer que cuestiones como por ejemplo la religión o las costumbres no influyen en la interacción humana.

En el caso específico de las instituciones agrarias mexicanas es un hecho que este tipo de instituciones informales juegan un papel fundamental para explicarnos el desempeño económico del campo mexicano, las reglas no escritas pueden incentivar o desincentivar el desempeño económico, pueden ser más importantes que las limitaciones formales y son fuente generadora del cambio institucional.

Las limitaciones formales son arreglos expresamente creados por la sociedad para su cumplimiento. Son restricciones que se encuentran perfectamente definidas y especificadas, que tienen como finalidad fundamental promover el intercambio o en su caso desincentivarlo —como podría ser el caso de las legislaciones en contra del tráfico de estupefacientes—. Dichas instituciones buscan reglamentar el intercambio, circunscribirlo a un marco de acción determinado y, especifican la relación entre los agentes. Como se mencionó en el párrafo anterior en ocasiones las limitaciones informales, conforme transcurre el tiempo se transforman en instituciones formales; empero, también es factible que se promuevan limitaciones formales para prohibir, cambiar, o sustituir algún acuerdo informal —un ejemplo acerca de cómo ha ido cambiando una estructura informal a una formal con modificaciones es toda la nueva reglamentación referida a las atribuciones de los comisariados ejidales—, las limitaciones formales incluyen arreglos económicos, políticos y sociales que norman la convivencia en una sociedad, es factible afirmar que una sociedad tendrá mayores oportunidades de desarrollo mientras más especificadas estén sus relaciones, es decir una sociedad de leyes; este proceso es difícil ya que las relaciones se van complicando conforme aumenta el monto y el carácter del intercambio. Es importante advertir una vez más que esta noción no se traduce en que las limitaciones formales garanticen la eficiencia y mucho menos la equidad, el objetivo de las instituciones es fomentar e incentivar la eficiencia reduciendo

los costos de transacción del intercambio. Por tanto, la relación instituciones/eficiencia implica una serie de acuerdos entre los agentes en el cual bien puede suceder que una de las partes del intercambio resulte más perjudicada, que ambas resulten con beneficios iguales o que ambas pierdan.

Las instituciones formales tienen dos características fundamentales:

a) Las instituciones formales se encuentran jerarquizadas, algunos arreglos dependen de otros y su carácter es inamovible hasta que ocurra un cambio institucional. En el caso de las instituciones agrarias mexicanas, la norma fundamental es el artículo 27 de la Constitución y después las leyes y reglamentos que emanen de ella.

b) Violar o incumplir las limitaciones formales es sancionado por el Estado que es el encargado de hacerlas cumplir, la observancia de dichas normas es obligatoria so pena de recibir un castigo.

Las instituciones formales resultan de vital importancia para el intercambio —cualquiera que éste sea, económico, político, social— ya que si no existieran sería virtualmente imposible que éste se diera, ya que no existirían códigos de información y arreglo, además de que nadie estaría obligado a sostener lo pactado.

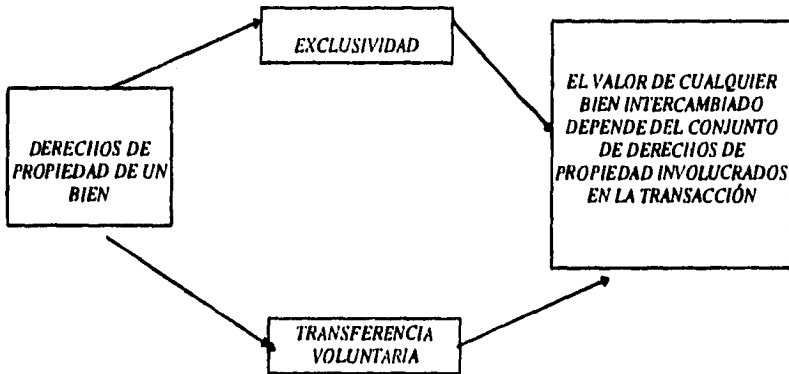
Derechos de Propiedad

Los derechos de propiedad son probablemente la institución más importante en lo que toca a la reforma institucional del campo mexicano. Los derechos de propiedad definen, delimitan y asignan los recursos, son relaciones sancionadas que surgen como consecuencia de la existencia de bienes escasos.

Los derechos de propiedad son las instituciones que fomentan y vigilan el uso de los recursos, los derechos de propiedad delimitan lo prohibido y lo permitido sobre los bienes, definen cómo se van a usar los recursos, por cuánto tiempo se van a usar, y quién los va a usar. Los derechos de propiedad pueden incentivar el intercambio ya que reducen la incertidumbre de los agentes, unos derechos de propiedad bien especificados permiten conocer a los agentes cuál es su entorno, así mismo, unos derechos de propiedad mal especificados o ambiguos restringen el intercambio. Los derechos de propiedad permiten que el intercambio se realice en un marco de seguridad para ambas partes ya que su ejecución es obligatoria, en general se puede afirmar que unos derechos de propiedad bien especificados incentivan de manera fundamental el desempeño económico.

Los dos elementos básicos del derecho de propiedad son la exclusividad de los derechos y la posibilidad de una transferencia voluntaria de los mismos. Sin embargo, aunque el derecho de propiedad sea un derecho exclusivo no es derecho irrestricto. Los derechos de propiedad sólo están constreñidos por restricciones que establezcan explícita o implícitamente las instituciones. Tales restricciones pueden variar desde grados substanciales (los precios de garantía), hasta grados pequeños (como los límites de extensión de la tierra). Las restricciones impuestas a los derechos de propiedad afectan las expectativas de los individuos acerca de los usos que podrán dar a los bienes, el valor de los bienes para ellos y, en consecuencia, sus precios de mercado. El hecho es que el valor de cualquier bien intercambiado depende del conjunto de derechos de propiedad involucrado en la transacción. Por ejemplo, el valor de un pedazo de tierra será relativamente menor si los derechos de propiedad adquiridos incluyen el derecho de otras personas a cruzar por esa tierra para tomar agua. Los derechos de propiedad adheridos a los bienes afectan la elección del individuo. De ahí que las asignaciones de los derechos de propiedad afectan la distribución de los bienes escasos, la composición de la producción y la distribución del ingreso.

En el siguiente esquema se hace referencia al hecho de que el valor de un bien depende, en buena medida, de los derechos de propiedad a intercambiar:



Algunas de las especificaciones de los derechos de propiedad son:

- Definen, delimitan y asignan el uso de los derechos de un bien;
- Enajenar los derechos de propiedad sobre ese bien;
- Transferir por un periodo de tiempo los derechos de un bien, el contrato especifica si se transfieren temporalmente todos los derechos sobre ese determinado bien o sólo algunos;
- Restringir parcial o temporalmente los derechos de propiedad de un bien;
- Especifican el marco de incentivos y desincentivos para invertir en una determinada área o bien.

La función de los derechos de propiedad es, entonces, trascendente porque dota al intercambio de un entorno más predecible, ya que buscan evitar conflictos en el intercambio, en virtud de que especifican la coordinación entre los actores. Una sociedad o un mercado en el cual no existieran los derechos de propiedad se mantendría en un constante conflicto, en la medida en que nadie tendría seguridad sobre ningún bien y los agentes no tendrían incentivos para interactuar, los derechos de propiedad estimulan y promueven el intercambio al darle seguridad a los agentes. Por otro lado, es importante que el cumplimiento de los derechos de propiedad sea rigurosamente cumplido porque de lo contrario se desestimularía el intercambio.

De hecho, una de las piezas claves de la reforma institucional del sector agrario mexicano fue cambiar substancialmente la estructura de derechos de propiedad que existía en el campo mexicano, en efecto, uno de los argumentos fundamentales fue que prevalecía un sistema de derechos de propiedad ambiguo y desestimulante del intercambio. Se consideró que la modificación en los derechos de propiedad tendrá un efecto positivo para por ejemplo atraer inversión al campo mexicano, permitiendo la enajenación y/o asociación de los campesinos con productores privados mediante procedimientos delimitados en la ley, otorgándole seguridad jurídica a la tenencia de la tierra, permitiendo la participación de asociaciones mercantiles, creando un organismo encargado de las disputas agrarias, etcétera. La modificación de los derechos de propiedad es entonces, el cambio más importante en lo que toca a la reforma institucional del campo mexicano. Sin embargo, para que los derechos de propiedad puedan cumplir su papel de facilitar el intercambio es imprescindible además, introducir una herramienta que nos dé seguridad acerca del arreglo de los agentes, esta herramienta es el contrato.

El contrato

El contrato es el medio por el cual se especifican cuáles son los derechos de propiedad que se intercambian, cuáles son las condiciones o términos y cuáles son las sanciones por incumplimiento. En el contrato se definen los costos y beneficios que las partes están dispuestas a aceptar en voluntad, el contrato es una institución relevante porque les otorga seguridad a los agentes de lo que están pactando, el contrato es una institución que pretende fomentar y disminuir los costos de la cooperación.

Los agentes tienen incentivos para negociar un contrato porque es una forma menos gravosa de distribuir los costos asociados al intercambio, en un intercambio puede haber una múltiple gama de posibles contratos, más ventajosos o desventajosos para cada una de las partes, al final se pactará un solo y único contrato en el cual ambas partes estén de acuerdo. Uno de los objetivos del contrato es tratar de reducir los desincentivos asociados a una información incompleta o asimétrica, otro objetivo es definir cómo se resolverán las posibles controversias, en términos de North:

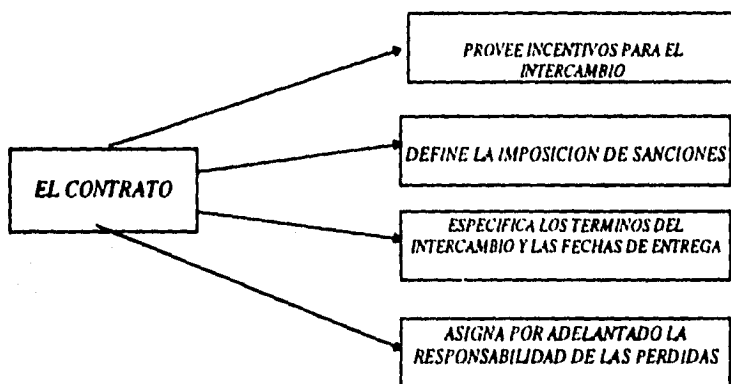
"El contrato en las economías complejas modernas es multidimensional y se extiende a lo largo del tiempo. Debido a que hay múltiples dimensiones con respecto a las características físicas y a las características de los derechos de propiedad del intercambio, por fuerza el resultado es que debemos aclarar muchas de las disposiciones. Más todavía; típicamente el contrato será incompleto, en el sentido de que hay muchísimos hechos no conocidos a través de la vida de los contratos que se extienden a lo largo del tiempo y que los contratantes deliberadamente dejarán a la resolución de los tribunales o de un tercero en cuanto al arreglo de las disputas que surgen durante la vida de los contratos".²⁵

La elaboración del contrato sigue un proceso que consta del diseño, que va a contener, cuáles son los objetivos del mismo, cuáles son las partes, etcétera,

²⁵ North D, *ibídem*. p 74.

la segunda parte, contiene cuáles son los mecanismos por los cuales los agentes van a verificar que se cumplan los acuerdos, cuál va a ser la vigilancia de los acuerdos y cómo se van a distribuir los costos asociados a este hecho. Asimismo, los contratos pueden ser formales e informales dependiendo del tipo de acuerdo a que se llegue, es decir si es legal o está basado en la confianza de las partes o en la costumbre, por lo general el "tercer actor" encargado de hacer cumplir los acuerdos es el Estado.

En el siguiente esquema se hace hincapié en los principales componentes del contrato:



En suma el contrato es una institución relevante ya que permite definir y especificar cuáles son los alcances, los términos, las condiciones y la vigilancia de la transferencia o cesión de los derechos de propiedad, el contrato es un medio que incentiva el intercambio otorgándole seguridad a los agentes y disminuyendo los costos mediante una distribución de éstos por vía de la negociación, el contrato, finalmente, reflejan los diferentes modos en los cuales los actores interactúan.

Ejecución Obligatoria

La ejecución obligatoria es un acuerdo mediante el cual las partes garantizan que el arreglo a el cual llegaron se cumplirá a cabalidad bajo la amenaza de coerción, de esta manera los actores forzan el cumplimiento del contrato. Esto es así ya que no todos los agentes en un intercambio tendrían incentivos para cumplir los acuerdos, sólo cumplirían los acuerdos que les retribuyera un beneficio, el poder coercitivo en el cumplimiento del contrato es una institución que protege y garantiza que ambas partes cumplirán con lo pactado, en la economía moderna, esto resulta fundamental en virtud de que el intercambio es cada vez más complicado, lo que se traduce en negociaciones más arduas y complejas, el contrato incentivará a que dichos arreglos se efectúen ya que las partes tendrán una garantía de lo pactado.

El poder público es el encargado de hacer velar el cumplimiento del contrato *so pena* de ejercer sanciones; ocurre así ya que esto no podría hacerlo algunas de las partes del intercambio, porque podría incurrir en daño moral²⁶. Por tanto los agentes tendrán incentivos para interactuar cuando perciban que existe seguridad en el intercambio.

Es en éste sentido cuando se habla de un marco institucional creíble, este consiste en leyes y normas que induzcan el intercambio (económico, político o social) y que contemplen un cumplimiento obligatorio resguardado por la autoridad pública. Si esto no ocurre así los agentes tendrán muy pocos incentivos para entablar intercambios complejos.

Dicha ejecución obligatoria trae consigo costos asociados al monitoreo, vigilancia y ejecución obligatoria de los acuerdos, un buen contrato tratará de disminuir dichos costos al mínimo, a través del autocumplimiento de los acuerdos y de la amenaza de coerción. Un poder judicial expedito y

²⁶ "El riesgo moral se refiere a situaciones en donde un lado del mercado no puede observar las acciones de otro. Por esta razón algunas veces se le llama problema de acción oculta". Varian H. Intermediate economics: a modern approach, 3a. de, Norton 1993, p 609, citado por Ayala Espino José, Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del estado, Fac Economía, UNAM, 1995, p 19.

eficiente es fundamental para que los agentes tengan seguridad sobre sus arreglos, otra característica importante es la independencia del poder judicial, ya que no son pocos los casos —sobre todo en la economía agrícola— en los cuales el Estado es un actor del intercambio, de ahí la importancia de los Tribunales Agrarios en la reforma institucional del campo mexicano. Un marco Institucional no podrá ser creíble —y por tanto funcionar— si los agentes no perciben seguridad en el intercambio.

Costos de Transacción

En la estructura del modelo neoclásico del intercambio, éste ocurre en un mundo sin fricciones, sin limitaciones, sin reglas formales y por tanto sin instituciones. En el modelo neoinstitucionalista del intercambio, éste se realiza dentro de un entorno de limitaciones tanto formales como informales, dentro de parámetros que pueden o no fomentar el intercambio, así, derechos de propiedad bien especificados, contratos eficientes y acuerdos de ejecución obligatoria fomentan e incentivan el intercambio al disminuir los costos asociados a la definición de dichas limitaciones.

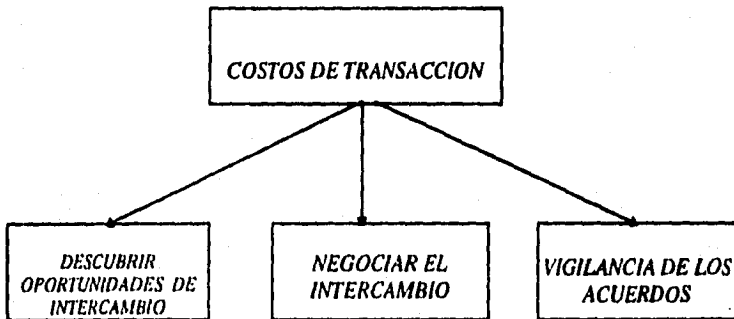
Los costos de transacción son parte fundamental para entender cómo funcionan las instituciones, estos reflejan en primer lugar incertidumbre, reflejan los costos de cuantificar los atributos de los bienes a intercambiar. Según autores como el Nobel R. Coase en el intercambio es difícil que existan costos de transacción y si existieran, el mercado interiorizará estas externalidades, empero, la existencia de una exterioridad²⁷ es producto de un elevado costo de transacción —los costos del descubrimiento, la negociación, la vigilancia y la ejecución del intercambio— y estos pueden ser: la barrera del idioma, el costo de la información, una ley que obstaculice el desempeño

²⁷ Por exterioridad se entiende aquellas situaciones en que las partes contratantes no reciben todas las consecuencias del intercambio, asimismo, se habla de que se ha interiorizado una externalidad cuando los agentes asumen todas las consecuencias de su acción. Es decir, una exterioridad es un "saldo" -positivo o negativo- que los términos del intercambio no toman en cuenta.

económico, la carencia de protección a la propiedad privada, la contaminación, etcétera.étera.éteraétera, lo que produce alteraciones en los precios ya que el mercado no capta algunos efectos benéficos o nocivos del intercambio trayendo consigo la producción excesiva de algunos bienes y la producción insuficiente de otros, se vuelve inconsistente la asignación y el uso de los bienes. Sin embargo esto no significa que todos los costos de transacción sean productos del mercado.

Los costos de transacción son los costos asociados a la especificación del contrato. Los costos de transacción surgen porque cuando los agentes interactúan resulta costoso negociar, resulta costoso definir los términos de la transferencia de los derechos de propiedad, a los agentes les cuesta dinero recabar, procesar y buscar información adecuada disponible en el mercado. En suma los costos de transacción son aquellos costos asociados al diseño, negociación y vigilancia del intercambio.

En el siguiente esquema se muestran los principales costos asociados al intercambio, englobados en los costos de transacción:



Los costos de transacción surgen porque el intercambio no se realiza en el vacío, sino que ocurre dentro de un marco de fricciones. El objeto de un

buen entorno institucional sería el de disminuir los costos de transacción para fomentar el intercambio. Los costos de transacción surgen desde el momento en que se plantea la posibilidad del intercambio y hasta después de la negociación del contrato, ya que existen desde costos de transacción asociados al diseño del contrato hasta los costos atribuibles a la medición y verificación de la ejecución obligatoria. Douglass North ha definido a los costos de transacción como sigue:

"...consisten en los recursos necesarios para medir los atributos tanto legales como físicos que se están intercambiando, los costos de vigilar y hacer cumplir el acuerdo y un desacuerdo por incertidumbre que refleja el grado de imperfección en la medición y cumplimiento obligatorio de los términos del intercambio".²⁸

Existen costos de transacción que podríamos denominar como *de mercado* y otros que no tienen propiamente un reflejo monetario, son precios sombra²⁹, entre los primeros se encuentran los gastos de información, los gastos de trámites burocráticos, etcétera.étera.éteraétera, y en los segundos se encuentran por ejemplo los costos asociados a la pérdida de tiempo.

Los costos de transacción se encuentran asociados a partidas tales como³⁰:

- Diseños del contrato;
- Definición de los derechos de propiedad;
- Seguros;

²⁸ North D, op cit. p 86.

²⁹ "Siempre que existe un fallo del mercado, los precios de mercado pueden no reflejar los verdaderos costes o beneficios marginales. En esos casos, los economistas intentan calcular los verdaderos costes o beneficios sociales marginales..El término precio sombra se utiliza para recordarnos que estos precios no existen realmente en el mercado pero que son los verdaderos precios sociales, reflejados imperfectamente en el precio de mercado". Stiglitz, op cit. p 293

³⁰ Elaborado a partir de Ayala Espino José, "Una introducción al neoinstitucionalismo económico" en Políticas Macroeconómicas, FAO, Roma, 1995.

- Indagaciones acerca de la calidad del crédito y servicios financieros en general;
- Honorarios;
- Búsqueda de Información;
- Contratación de servicios profesionales;
- Trámites burocráticos;
- Medición y verificación del cumplimiento del contrato, etcétera. étera. étera étera

Los costos de transacción son entonces, un concepto clave para entender el papel de las Instituciones en el desempeño económico, en efecto, la teoría de las Instituciones parte de una teoría de la conducta humana que asociada a los costos de transacción nos permite saber porqué existen las Instituciones, cuando sumamos a esto la función de producción nos permite comprender el papel de las instituciones en el desempeño económico, nos permite dilucidar porque un entorno institucional puede o no incentivar el intercambio. Nos permite entender en que medida un marco Institucional adecuado es fundamental para mejorar la eficiencia y la equidad en el campo mexicano.

Organizaciones

Las instituciones son aquellas limitaciones —tanto formales como informales— Ideadas para dotar al Intercambio de certidumbre, las Instituciones pueden desarrollar incentivos o desincentivos para tal efecto. Las organizaciones son aquellas creaciones humanas hechas con el fin de aprovechar y maximizar la riqueza o el beneficio que brinda el entorno institucional.

Las organizaciones son construcciones humanas diseñadas expreso para aprovechar las oportunidades que brinda el marco institucional. Las organizaciones surgen por un problema de cooperación, los actores se encuentran motivados a crear organizaciones porque les permite aprovechar mejor el marco institucional repartiendo los costos. Las organizaciones son los agentes que moldean, aprovechan y cambian el entorno institucional.

La distinción entre instituciones y organizaciones es fundamental. Las primeras son las leyes, las normas, los reglamentos, las segundas son las creaciones que de acuerdo y en torno a las primeras son diseñadas para actuar en el mercado. El que surjan instituciones, el tipo de instituciones y el cambio institucional es producto de las organizaciones u organismos, la relación entre instituciones y organizaciones es importante, las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones aprovechan esas reglas, las amplían y las cambian.

Las instituciones brindan oportunidades y limitaciones, así existen diversas estructuras institucionales que premian o castigan alguna actividad o intercambio, que introducen barreras a la entrada, o que producen efectos perniciosos. El tipo y la eficiencia de una organización depende en buena medida de si el entorno institucional incentiva o no el uso de tecnología, de si permite la asociación de agentes, de si le da protección a la propiedad, etcétera.étera.éteraétera, es decir de lo permitido y lo prohibido. La interrelación entre las instituciones y las organizaciones producto de los cambios en los precios relativos es la fuente del cambio institucional.

El papel que un organismo pueda desempeñar entonces, depende en buena medida del entorno institucional —además, por supuesto de las limitaciones propiamente económicas: tecnología, nivel de ingreso, tipo de mercado, etcétera.étera.éteraétera—, pero además depende de el nivel de su estructura interna, es decir, de su estructura de gobernación. Es claro que a estructuras institucionales diferentes le corresponden organismos distintos.

Las organizaciones como creaciones hechas para maximizar las oportunidades del marco institucional pueden ser de diferentes tipos, pueden ser una empresa, una asociación, un partido político, etcétera. étera. étera étera, cada una de estas organizaciones tratará en base a las instituciones prevalecientes: maximizar su ingreso, conseguir crédito oportuno y a tasas bajas si es por ejemplo una asociación de agricultores o maximizar sus votos si es un partido político, en todos estos casos las oportunidades de lograr estos objetivos dependen en buena medida de si las instituciones lo permiten. Asimismo los objetivos de las mismas pueden variar ya que en las organizaciones podrían existir intereses diversos.

Las organizaciones asimilan las restricciones, las transforman, e incluso presionan para cambiarlas, la relación entre instituciones y organismos influye de manera decisiva en la evolución del marco institucional.

Información

La información juega un papel clave en las decisiones de los agentes, una información completa le permite al actor tomar la mejor decisión posible, el intercambio depende en buena medida de una buena información. Las elecciones de los agentes dependen en buena medida de la información que tengan y de como la procesen, si la información es completa entonces las elecciones serán racionales y eficientes. Además, si no existen costos asociados a la información no existen costos de transacción, los costos de transacción son "cero". Sin embargo, es cada vez más aceptado en la literatura por autores como Joseph Stigler que los actores toman sus decisiones en apreciaciones subjetivas de la realidad producto de una falta de información³¹.

³¹ Véase Ayala op. cit.

En efecto, en el mundo real la información con que cuentan los agentes es incompleta y asimétrica; es incompleta porque no gozan de toda la información posible en el mercado y es asimétrica porque no todos los agentes cuentan con la misma información, por tanto el intercambio se realiza en buena medida en apreciaciones subjetivas. Además, es claro que existen costos de transacción asociados a la generación y búsqueda de información, la información en el mercado en general es muy costosa.

Uno de los objetivos de las instituciones sería el fomentar que los agentes cuenten con la información adecuada para poder hacer las mejores elecciones. Algunos de los objetivos del entorno institucional sería el de incentivar que los actores contarán con más información y que ésta estuviera mejor distribuida mediante:

a) Generación de la información.- Para que los agentes puedan hacer una buena elección es relevante que exista la información pertinente, en este sentido la creación de la información es el primer paso;

b) Difusión.- Los agentes tienen que saber que efectivamente existe la información *ad-hoc*, que está disponible y la forma de conocerla;

c) Acceso.- La información tendría que estar disponible, en el sentido de creación de organismos encargados de la generación de información que permitan repartir los costos asociados a la generación y difusión de la información. Si la información existe, pero hay barreras para su obtención —ya sea económicas o legales— nos encontraríamos con información asimétrica;

d) Oportunidad.- Uno de los valores más importantes de la información es la oportunidad, la información pierde su importancia si los agentes la obtienen después de haber hecho su elección.

El Principal y la Agencia

Por el principal y la agencia se entiende aquella relación que se establece entre los agentes en el intercambio. El principal problema que se establece entre el principal y la agencia es la desigualdad de la información, lo que se traduce en una relación desigual y jerárquica entre las partes.

El principal es aquella parte del intercambio que ostenta los derechos de propiedad, es aquella parte que es propietaria de los activos a transferir ya sea parcial o permanentemente, el principal es aquel actor del intercambio que delega en otro actor —el agente— la administración de los derechos de propiedad.

El agente es aquella parte del intercambio que no es propietaria de los derechos de propiedad y en la cual el principal delega la responsabilidad de administrar los activos. La relación que se establece entre el principal y la agencia es trascendental para el buen término del intercambio, de la relación que exista entre el principal y el agente depende en buena medida la asignación de los recursos de una economía, sin embargo la relación que se establece entre el principal y la agencia es:

— Desigual.- La relación en el intercambio entre el principal y la agencia es por lo general desigual en el sentido en que el agente cuenta con más información que el principal, el principal no conoce cuál es la situación real que prevalece en su empresa o activo o en el servicio que le está prestando, no conoce cuál es la verdadera capacidad o situación del agente, por lo que tiene que establecer algunos términos de vigilancia que le permitan al principal vigilar y en algunos casos sancionar la conducta del agente.

En el caso de la economía agrícola podemos encontrar muchos casos de este tipo como la relación que se establece entre el propietario de la tierra y el medievo, entre las compañías de seguros y los campesinos, etcétera.

— Jerárquica.- Finalmente la relación entre el principal y el agente en la mayoría de los casos es una relación jerárquica ya que una de las partes del intercambio —el principal— es el propietario de los derechos de propiedad y la otra parte —el agente— es un administrador o propietario temporal del activo o de alguno de los derechos de propiedad del bien.

El contrato es el medio por el cual se especifican las relaciones que se establecen entre el principal y la agencia. En el contrato se definen y delimitan los activos y las responsabilidades a transferir, por medio del contrato también se especifican los términos del monitoreo y la vigilancia, se especifican las estructuras de incentivos para el agente.

Un contrato con un diseño adecuado en el cual se acuerden y especifique la relación entre el principal y el agente propicia un mejor desempeño del agente y una maximización de los beneficios de ambas partes y de la economía en general.

Estructuras de Gobernación

Las estructuras de gobernación son los instrumentos mediante los cuales las organizaciones definen los métodos de organización interna.

La importancia de las estructuras de gobernación reside en que le dan cuerpo al trabajo de una organización, las estructuras de gobernación definen las jerarquías, la toma de decisiones y la solución de controversias de un organismo. Unos mecanismos de gobernación adecuados —mediante el contrato— permitirían utilizar más eficientemente los recursos.

Instituciones, Teoría y Desempeño Económico

En síntesis, las consecuencias de las instituciones en el análisis económico pueden resumirse de la siguiente manera³²:

i) Los esquemas y modelaciones económicas se inscriben dentro de un marco de limitaciones institucionales que varían a lo largo del tiempo. Las limitaciones institucionales otorgan el marco en el cual operan las organizaciones y por consiguiente hacen posible la relación interna entre las reglas del juego y la conducta de los actores

ii) La incorporación de las instituciones al análisis económico obliga a cuestionar los modelos conductuales ortodoxos en la medida en que se tomen en cuenta las consecuencias del procesamiento de información incompleto y costoso en la conducta de los actores. En ese sentido el análisis económico se debería encaminar a entender no sólo porque existen las instituciones sino como impactan en el comportamiento económico.

iii) Las instituciones formales afectan de manera relevante el precio de las acciones del intercambio y

iv) "La política y la economía están entrelazadas inextricablemente en cualquier comprensión del desempeño de una economía y por consiguiente debemos crear una disciplina económica verdadera".

"La promesa que encierra este enfoque es que extiende los bloques más importantes de construcción de la teoría neoclásica -tanto el postulado de la escasez/competencia como los incentivos como fuerza propulsora- sino que modifica esa teoría incorporando en ella información incompleta y modelos subjetivos de realidad así como los rendimientos crecientes característicos de

³² Elaborado a partir de North, op cit.

las instituciones. El resultado es un enfoque que ofrece la promesa de conectar la actividad económica de micronivel con los incentivos de macronivel que proporciona el marco institucional".³³

Economía Positiva y Normativa

Una de las más viejas y a la vez más actuales controversias en la economía es la que se refiere a la economía positiva y normativa. En este trabajo se presenta al lector una visión *positiva* de la reforma en las instituciones agrarias en México. Se ofrece una lectura *positiva* en el sentido en que la tesis trata de "lo que es" y no de "lo que debería ser". Es sólo una lectura de la reforma desde un punto de vista particular. Ello es así debido a dos cuestiones: primero, porque el enfoque propuesto en el trabajo se orienta precisamente hacia una teoría positiva del desempeño económico, es decir se trata de estudiar como influyen diferentes arreglos institucionales a la economía y no como deberían de influir. En segundo lugar, porque precisamente uno de los temas y problemas relevantes que se deberían de seguir discutiendo es precisamente cuáles son las implicaciones económicas, políticas y sociales de los arreglos institucionales, cuál es su cuantificación, cuáles son los conflictos asociados a las reformas institucionales, etcétera.étera.éteraétera En este sentido, el "como deberían ser las instituciones" constituye un tema para una futura agenda de investigación.

Sin embargo, la economía, como ciencia social tiene que ver finalmente con toda una red de acciones y de relaciones humanas. También es cierto que uno de los objetivos últimos de la ciencia es el desarrollo de proposiciones normativas. Por tanto, me gustaría simplemente bosquejar algunas líneas acerca de cual es el camino por donde se ha enfocado la literatura respecto a este punto, es decir, como debería de evaluarse el problema del "debería ser". Una manera de evaluarlo sería que las instituciones deben ser diseñadas de tal modo que se empate el interés maximizador y egoísta de los jugadores con el bienestar social, aún y cuando este resultado no sea buscado

³³ North Douglass, op cit. p 145.

explícitamente, es decir por obra de la "mano invisible". El gran economista James Buchanan nos ofrece tal punto de vista "Muchos estudiosos y eruditos mal informados, especialmente los que trabajan en los márgenes de la disciplina, conciben que el estudio de la economía está dirigido primordialmente a establecer normas para la obtención de ingresos más altos por parte de los individuos y beneficios más altos por parte de las empresas. Se concibe que las declaraciones normativas de la economía toman la forma de demostrar al individuo lo que debería ser (como debería comportarse) para mejorar su propia posición en la economía bis a bis de la de sus compañeros. Bien entendido, éste no es en absoluto el tema central de la economía política: en último término se relaciona con las normas para el comportamiento individual sólo en la medida en que estas normas determinan la acción del individuo que, a su vez, se convierte en datos para el análisis de la organización social"³⁴. Es decir, las decisiones de los jugadores constituyen el principio básico de justificación y evaluación del sistema, desde este punto de vista el entramado institucional aún cuando es parte del entorno, no juega ningún papel relevante para decidir y menos para evaluar las instituciones.

Otra alternativa, es asumir una evaluación a partir del principio de que el entramado institucional efectivamente ofrece o no posibilidades de oportunidades y que es posible diferenciar y por tanto tener diferentes lecturas de los diversos arreglos de un mismo diseño institucional. Al respecto John Rawls afirma "podemos distinguir entre una regla única (o grupo de reglas), una institución (o una parte de ella), y la estructura básica del sistema social en conjunto. La razón para hacer esto es que una o varias normas de un acuerdo pueden ser injustas sin que la institución misma lo sea. No sólo existe la posibilidad de que las normas únicas y las instituciones no tengan en sí mismas bastante importancia, sino que también puede ocurrir que dentro de la estructura de una institución, una aparente injusticia se vea compensada por otra. El todo es menos injusto de lo que sería si no contuviese más que una de las partes injustas. Más aún, es concebible que un sistema social pueda ser

³⁴ Buchanan James, "Notas Marginales sobre la Lectura de Filosofía Política" en Buchanan y Tullock, El Cálculo del Consenso, Planeta-Agostini, Barcelona 1993. p 349.

injusto aun cuando ninguna de sus instituciones sea injusta considerada aisladamente: la injusticia es una consecuencia del modo en que están combinadas dentro de un sistema único. Una Institución puede promover y parecer que justifica expectativas que son negadas o ignoradas por otras. Estas distinciones son bastante obvias y simplemente reflejan el hecho de que al evaluar las instituciones podemos considerarlas en un contexto más amplio o menos amplio³⁵. Al respecto Rawls señala la diferencia entre la justicia formal y la justicia sustantiva, la segunda se refiere a la justicia en sí misma, es decir a la posibilidad de ser tratado igual, con respecto a la justicia formal encontramos que de acuerdo a su definición el mero hecho de que exista un arreglo institucional³⁶, es garantía suficiente para que el sistema sea justo en la medida en que los agentes conocen de antemano sus posibilidades y los castigos por infringir los acuerdos, dice Rawls "supongamos que existe cierta estructura básica y que sus reglas satisfacen cierta concepción de justicia. Podemos no aceptar sus principios; podemos incluso encontrarlos odiosos e injustos. Sin embargo, son principios de justicia en el sentido en que, en éste sistema, ellos adoptan el papel de justicia: proporcionan una asignación de derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas debidas a la cooperación social"³⁷.

Para finalizar, me gustaría terminar con otra larga cita esta vez de Albert Hirschman que me parece puede ser un buen principio para futuros proyectos. "Cuando uno ha hecho un recuento histórico y ha examinado la evolución del pensamiento económico, y ha tomado plena conciencia de nuestra tradición intelectual, con la profunda dicotomía que ella establece entre cabeza y corazón, la cual no siempre suscita consecuencias favorables, se puede decir que se ha dado el primer paso en la dirección correcta. Se está ya en vías de romper con esa tradición y de llenar una brecha que parecía insuperable. Mirando al futuro, es posible entonces visualizar una ciencia social de una

³⁵ Rawls John, *Teoría de la Justicia*, FCE, México 1995. p 64 y 65.

³⁶ La definición que ofrece Rawls de institución en el libro citado es bastante asequible a la utilizada en este trabajo: "por institución entiendo un sistema público de reglas que definen cargos y posiciones con sus derechos y deberes, poderes e inmunidades, etc. Estas reglas especifican ciertas formas de acción como permisibles, otras como prohibidas; y establecen ciertas sanciones y garantías para cuando ocurren violaciones a las reglas". p 62.

³⁷ *ibidem*. p 17.

naturaleza muy distinta de aquella que la mayoría de nosotros hemos conocido. Una ciencia socio-moral en la que las consideraciones éticas ya no son reprimidas o desechadas, sino, por el contrario, incorporadas sistemáticamente al razonamiento analítico, sin que una posible falta de Integración suscite sentimientos de culpa. Una ciencia socio-moral en la que el tránsito entre la exhortación y el experimento se realicen con fluidez y frecuencia. Y en que las consideraciones morales no deban ser incorporadas de manera subrepticia ni manifestarse en forma inconsciente, sino que puedan expresarse abierta y espontáneamente. En parte, esta es la ciencia social que yo sueño con legar a nuestros nietos."³⁸

Colofón

En suma, el enfoque neoinstitucionalista introduce endógenamente el papel de las instituciones para entender el comportamiento económico, las instituciones son las reglas del juego, los organismos los jugadores. El marco Institucional delimita el espacio de acción de los agentes, genera los incentivos o desincentivos para el intercambio. Y aun cuando no es una teoría acabada si ofrece un panorama amplio para el análisis económico. "Las instituciones proporcionan la estructura básica por medio de la cual la humanidad a lo largo de la historia ha creado orden, y de paso ha procurado reducir la incertidumbre. Junto con la tecnología empleada determinan los costos de transacción y transformación y por consiguiente la utilidad y la viabilidad de participar en la actividad económica. Conectan el pasado con el presente y el futuro, de modo que la historia es principalmente un relato incremental de evolución institucional en el cual el desempeño histórico de las economías sólo puede entenderse como la parte de una historia secuencial. Las instituciones son la clave para entender la interrelación entre la política y la economía y las consecuencias para el crecimiento económico."³⁹

³⁸ Hirschman Albert. De la economía a la política y más allá, FCE, México, 1984.p 382.

³⁹ North D, op cit p152.

BIBLIOGRAFIA CAPITULO 1

- Aguiar F (compilador), Intereses individuales y acción colectiva, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 1991.
- Ayala Espino José, "Una introducción al neoinstitucionalismo económico" en Políticas Macroeconómicas, FAO, Roma, 1995.
- Ayala Espino José, Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del estado, Fac Economía, UNAM, 1995.
- Becker Gary, A treatise on the family, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1981.
- Brown C y P Jackson, Public sector economics, Basil Blackwell, 1990.
- Coase, R. H, The firm, the market and the law, The University Chicago Press, 1988.
- Eggertsson T, Economic behavior and institutions, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.
- Hirschman, Albert, De la economía a la política y más allá, FCE, México, 1984.
- Hogarth R y Melvin W. Reder (eds), The Behavioral Foundations of Economic Theory, *Journal of Business*, 1986.
- Kreps David, Introducción a la teoría de juegos, FCE, México, 1993.
- North Douglass, Estructura y cambio en la historia económica, Alianza Universidad, Madrid, 1984.
- North Douglass, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, FCE, México, 1993.
- Olson M, La lógica de la acción colectiva, Limusa, Noriega Editores, México, 1992.
- Sen Amartya, "Los tontos racionales" en F Hahn y M Hollis (comp), Filosofía y Teoría Económica, FCE, México, 1986.
- Sen Amartya, Sobre ética y economía, Alianza Editorial y CNCA, México, 1991.

- Stiglitz Joseph, La economía del sector público, Antoni Bosh, Barcelona 1988.
- Thurow C. Lester, Corrientes Peligrosas. El estado de la ciencia económica, FCE, México, 1988.
- Varian, Microeconomía Intermedia, 3a edición, Antoni Bosh, Barcelona, 1995.
- Williamson O, Las instituciones económicas del capitalismo, FCE, México, 1991.

2.

EL MARCO INSTITUCIONAL

"Cuando se afirma que las instituciones son importantes, no se va en contra de la teoría; sólo se dice que cualquier teoría debe basarse en la realidad descriptiva y que la realidad variará de acuerdo con la estructura institucional de la sociedad analizada. También puede expresarse esta idea diciendo que no existe ningún mercado que opere sin restricciones. El resultado económico de una sociedad que permita la esclavitud será muy diferente del resultado de un mercado de una sociedad que no permita la esclavitud. Y, en general, todos los mercados requieren una especificación de los derechos de propiedad. Si no se entienden y aplican claramente tales derechos, nada podrá comprarse ni venderse. Si alguien deseara algo de otra persona, la golpearía para quitárselo".

Lester C. Thurow

La forma en que el Estado mexicano ha enfrentado el problema agrícola del país es muy diversa, las concepciones sobre los métodos o las formas de mejorar la eficiencia y la equidad en el campo mexicano han sido -y son- diversas, a todas estas concepciones han correspondido arreglos y cambios en la estructura organizativa del Estado con el objeto de que las instituciones⁴⁰ cumplan con su papel en el desarrollo del campo mexicano; partiendo de la importancia que se le concede al entramado institucional en el desempeño económico, el objeto de este primer capítulo es hacer una exposición de como está organizado institucionalmente el Estado Mexicano para enfrentar la problemática agrícola del país. Es decir, de que forma en leyes y reglamentos,

⁴⁰ "Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico" Douglass North. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. FCE. 1993. p 13.

en organizaciones y/o en grupos esta diseñado el marco institucional sobre el cual gira la política agraria del Estado.

Las reformas institucionales de 1992, son el punto de partida del presente trabajo. Esta reforma ha significado un cambio radical en todo el entramado Institucional en lo concerniente al campo mexicano. Ha sido un cambio fundamental tanto a nivel constitucional, como a nivel de leyes, reglamentos e instituciones. El objetivo fundamental de la reforma constitucional es según la exposición de motivos "ampliar justicia y libertad....promover cambios que alienten una mayor participación de los productores del campo en la vida nacional, que se beneficien con equidad de su trabajo, que aprovechen su creatividad y que todo ello se refleje en una vida comunitaria fortalecida y una Nación más próspera"⁴¹ estos cambios, han implicado modificaciones en casi toda la normatividad, así como en la organización que el Estado se ha dado para cumplir estos objetivos.

El punto de partida fundamental para comprender la naturaleza y el cambio en el campo mexicano, es, como se mencionó, la modificación en el artículo 27 de la Constitución. En efecto, a partir de los gobiernos de la revolución, el motor generador de desarrollo y justicia en el campo mexicano fue el reparto agrario, por tanto, el artículo 27 constitucional en su fracción X contenía la obligación del Estado de dotar de tierras a aquellos que según la misma Constitución contemplaba⁴². El artículo 27 dio inicio al proceso de la reforma agraria incorporando al texto constitucional la ley del 6 de enero de 1915. Con la reforma constitucional de enero de 1992 se decreto el fin del reparto agrario, y consecuentemente todas las fracciones que de la derogada

⁴¹ Exposición de motivos de la reforma al artículo 27 constitucional. 7 de noviembre de 1991. En Téllez Luis (coordinador), Nueva legislación de tierras, bosques y aguas. FCE, México, 1993.

⁴² "Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados." Fracción X, del anterior artículo 27 constitucional.

fracción X del artículo 27 constitucional se desprendían. El diagnóstico de la situación en el campo mexicano descrito en la exposición de motivos de la reforma al artículo 27 de 1992 señala tres argumentos básicos por los cuales era impostergable y necesaria una reforma institucional.

i) El proceso de reparto agrario desembocó en el minifundismo, es decir, la mayoría de los propietarios rurales, ejidatarios o pequeños propietarios cuentan con menos de cinco hectáreas de tierras cultivables lo que se traduce en baja productividad y por tanto en una producción decreciente. Además de las restricciones institucionales para organizarse traduciéndose en niveles de intercambio desfavorables;

ii) No existían en la ley incentivos para la inversión de capital en el sector agrícola debido en gran medida a derechos de propiedad mal especificados lo que se traduce en el estancamiento de la rentabilidad;

iii) Existían restricciones institucionales ya que por la misma concepción del ejido en el artículo 27 no contemplaba ninguna forma de asociación o contratos que además eran prácticas frecuentes como el usufructo parcelario y de renta y la mediería.

A partir de estas tres vertientes fundamentales la propuesta de modificación constitucional perseguía los siguientes objetivos "los cambios deben proporcionar mayor certidumbre en la tenencia y en la producción para ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Parte esencial del propósito de justicia es revertir el creciente minifundio en el campo; éste proviene en gran parte de la obligación de seguir repartiendo tierras y de la falta de formas asociativas estables. Los cambios deben, por ello, ofrecer los mecanismos y las formas de asociación que estimulen una mayor inversión y capitalización de los predios rurales, que eleven producción y productividad y abran un horizonte más amplio de bienestar campesino".⁴³

⁴³ Exposición de motivos de la reforma al artículo 27 constitucional. p 3.

La reforma al artículo 27

Los lineamientos y modificaciones fundamentales de la reforma al artículo 27 reflejan con claridad la propuesta específica para la reforma institucional. Los cambios fundamentales al artículo 27 son:

a) Se decreto el fin del reparto agrario. La obligación constitucional de dotar con tierras a aquellos núcleos de población que carezcan de ejidos desapareció, la razón esgrimida fue que el reparto culminó y se enfrenta la realidad de que ya no existe más tierras que repartir, lo que se traducía en incertidumbre y falsas expectativas ya que la mayoría de las miles de solicitudes no eran atendidas. La propuesta fue dar claridad a los títulos agrarios para propiciar un clima de certidumbre en la tenencia de la tierra que fomente su capitalización.

b) Aunado al punto anterior se incluyó en el texto constitucional la creación de un organismo dotado de plena jurisdicción y autonomía para resolver los litigios relativos a la tenencia de ejidos y comunidades. Esta medida sustituyó las facultades jurisdiccionales que tenía el Ejecutivo en esta materia y que se comentan más adelante.

c) Con la reforma constitucional, el artículo 27 incluye nuevas formas de asociación lo que según la propuesta se traducirá en lograr las escalas de producción adecuadas. Así el artículo 27 contempla la posibilidad para que "con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros" se establezcan los mecanismos para que los productores rurales puedan asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y tratándose de ejidatarios transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del mismo núcleo de población. Un aspecto fundamental en dicho punto es el que se refiere a la eliminación de los impedimentos para que las sociedades mercantiles puedan vincularse con los productores rurales, por su importancia

se reproduce partes del texto de la fracción IV del anterior artículo 27 en los que se hace referencia a la posesión de tierras agrícolas e inmediatamente la redacción del nuevo párrafo de la citada ley:

"Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas."⁴⁴

"Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto...la ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. Asimismo la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades."⁴⁵

d) Se preserva el texto relativo a la pequeña propiedad con la salvedad de que se incluye la posibilidad de asociación y se cancelan los certificados de inafectabilidad.⁴⁶

e) Se incluye un procedimiento mediante el cual con previa mayoría calificada del núcleo de población se otorgue al ejidatario el dominio de su parcela y se reconoce a la vez la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales.

En lo referente a las atribuciones del Ejecutivo Federal encontramos que algunas de estas hoy han desaparecido constitucionalmente, en efecto, según el anterior artículo 27 el Ejecutivo Federal era la "suprema autoridad agraria" atribución que cobraba particular importancia en las cuestiones de disputas agrarias, las fracciones XI y particularmente la XIII del anterior artículo 27 ejemplifican este hecho, la fracción XI contemplaba la necesidad de crear una dependencia y un cuerpo colegiado nombrado por el, que se encargaría de llevar a buen término todos los lineamientos que en cuestiones agrarias

⁴⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 1991.

⁴⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, IFE, 1995

⁴⁶ Los certificados de inafectabilidad eran documentos necesarios para acreditar la existencia de la pequeña propiedad.

dictaran las leyes respectivas y los mandatos presidenciales, además, la fracción XI contemplaba la creación de las "comisiones mixtas" que tenían como objetivo estudiar y discutir las disputas agrarias para turnarlas al Ejecutivo para su resolución⁴⁷ y finalmente la fracción XIII le otorgaba la facultad al Ejecutivo Federal para que éste resolviera las disputas agrarias como máxima autoridad agraria⁴⁸, por lo demás es importante señalar que estas resoluciones según la fracción XIV eran irrevocables en cualquier caso. Con la reforma constitucional del 6 de enero de 1992 se derogaron aquellos artículos relativos al reparto agrario y a las facultades presidenciales en el mismo⁴⁹, tal como se expuso en la exposición de motivos de la iniciativa, "propongo derogar las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV, y XVI en su totalidad y la fracción XV y el párrafo tercero, parcialmente. En estas disposiciones hoy vigentes, se establece una reglamentación detallada de los mecanismos e instituciones encargadas de la aplicación del reparto. Con su derogación, éste también termina"⁵⁰. Como resultado de la reforma constitucional, toda la normalidad que se derivaba de la misma fue reformada así, encontramos la derogación de la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley General de Crédito

⁴⁷ "Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo, y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

- a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución;
- b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas, que serán designadas por el Presidente de la República, y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen;
- c) Una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen;
- d) Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios;
- e) Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos;" Fracción XI, anterior artículo 27 constitucional. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 1991

⁴⁸ "La dependencia del Ejecutivo y el cuerpo consultivo agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las comisiones mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria;" Fracción XIII, anterior artículo 27 constitucional. *ibidem*.

⁴⁹ "La supresión de las facultades extraordinarias, de los privilegios y de la fundamentación de dichos órganos fue concomitante a la extinción del reparto Dentro de este rubro puede incluirse la supresión del llamado procedimiento mixto, administrativo-jurisdiccional que fundamentaba la intervención y decisión presidencial en conflictos de límites de terrenos entre comunidades (Fracción VII del párrafo noveno del artículo 27) " Nueva legislación de tierras, bosques y aguas. Luis Téllez. (coordinador) FCE: 1993.

⁵⁰ Exposición de motivos de la reforma al artículo 27, *ibidem*.

Rural, la Ley del Seguro Agropecuario y la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías. A todo esto sólo cabría añadir que las facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal en materia de reparto y disputas agrarias le correspondía una situación de excepción en el campo mexicano producto de una gran concentración de la tierra; en virtud de la reforma al artículo 27, encontramos una nueva normatividad y una nueva organización del Estado frente a las cuestiones agrarias.

Ley Agraria

Para empezar por el principio habría que señalar que el artículo 27 en su fracción XX le otorga la responsabilidad de las políticas al Estado en materia agraria, así el Estado como tal, está maniatado constitucionalmente para promover el desarrollo del campo mexicano⁵¹. La ley reglamentaria del artículo 27 constitucional es la contenida en la Ley Agraria, (publicada en el Diario Oficial el miércoles 26 de febrero de 1992), esta ley viene a sustituir a las leyes derogadas que se mencionaron en el párrafo anterior, la ley prevé toda la cuestión agraria, con la excepción de la impartición de justicia agraria. Según la exposición de motivos " La ley norma la acción y comportamiento de los productores rurales. A ellos debe estar dirigida sin merma en el rigor y la técnica. Esas son las perspectivas de la presente iniciativa que establece los procedimientos para llevar a la práctica cotidiana la aspiración compartida por justicia y libertad, para hacer posible una reforma conducida por los campesinos⁵², la Ley Agraria regula todo lo relativo a los ejidos y comunidades, de los derechos y obligaciones de los ejidatarios, de los órganos del ejido, de las tierras y las aguas del mismo, de su limitación y destino, de los

⁵¹ " El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y sus participaciones e incorporaciones en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, crédito, servicio de capacitación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización considerándolas de interés público." Art. 27o, Fracción XX. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1993.

⁵² Exposición de motivos de la Ley Agraria, en Tellez Luis (coordinador) " Nueva legislación de tierras, bosques y aguas. FCE: 1993.

diferentes tipos de tierras, de las sociedades rurales, de la pequeña propiedad individual, de las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales e introduce la normatividad de tres organismos⁵³ que serán tratados con posterioridad: La Procuraduría Agraria, Los Tribunales Agrarios y el Registro Agrario Nacional. Además se expidió el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares que es el reglamento que norma la regularización y certificación de los derechos ejidales, en el mismo se describen los procedimientos y lineamientos para la regularización de la tenencia de la tierra ejidal, la certificación de derechos ejidales y la titulación de solares.

Libertad de Asociación

Entre las novedades que más sobresalen en el nuevo arreglo Institucional se encuentra en primer lugar aquellas referidas a la asociación. En dicho punto la ley señala el derecho de los núcleos de población a la libre asociación como un instrumento para superar las limitaciones del minifundio por lo que permite establecer contratos, además de la posibilidad de aportar las tierras de uso común --previo mecanismo señalado en la ley-- a una sociedad mercantil en el que participen como accionistas algunos miembros del ejido o el núcleo de población. Además la ley incluye el derecho de usufructuar sus tierras como garantía para obtener crédito. En suma, la Ley Agraria establece el derecho y los mecanismos mediante los cuales los productores rurales pueden asociarse entre ellos y con terceros. Por otro lado la ley establece los procedimientos según los cuales los núcleos de población pueden constituirse en uniones y/o empresas para coordinar actividades de comercialización, asistencia, asesoría etcétera.étera.éteraétera mediante dos tipos de modalidades:

⁵³ Según North las instituciones son las reglas del juego y los organismos u organizaciones los jugadores " la diferencia entre instituciones y organismosla interacción entre ambos determina la dirección del cambio institucional. Las instituciones... determinan las oportunidades que hay en una sociedad. Las organizaciones u organismos son creados para aprovechar esas oportunidades y, conforme evolucionan los organismos, alteran las instituciones" op. cit. p18.

1) Asociaciones Rurales de Interés Colectivo.- Su objetivo es la integración de los recursos humanos, naturales y técnicos para el establecimiento de industrias y sistemas de comercialización. Están dotadas de personalidad jurídica y se inscriben en los Registros Públicos de Crédito Rural el cual deberá expedir la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2) Sociedades de Producción Rural.- Se constituyen a partir de un capital social mediante la aportación de sus socios, según la ley existen tres regímenes, de responsabilidad: ilimitada, limitada y suplementada. Las de responsabilidad ilimitada son aquellas en que cada uno de sus socios responde por sí, de todas las obligaciones sociales de manera solidaria; las de responsabilidad limitada son aquellas en que los socios responden de las obligaciones hasta por el monto de sus aportaciones al capital social, y las de responsabilidad suplementada son aquellas en las que sus socio, además del pago de su aportación al capital social, responden de todas las obligaciones sociales subsidiariamente, hasta por una cantidad determinada en el pacto social y que será su suplemento, el cual en ningún caso será menor de dos tantos de su mencionada aportación.⁵⁴ Dicha sociedad deberá también registrarse en el Registro Público de Crédito Rural.

Regulación de las Sociedades Mercantiles

Como se señaló uno de los puntos fundamentales de la reforma al artículo 27 constitucional es el que se refiere a la propiedad rural de sociedades. Anteriormente, la Constitución prohibía de manera general a las sociedades mercantiles por acciones adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Actualmente el artículo 27 y las leyes reglamentarias autorizan de manera general a las sociedades mercantiles por acciones a ser propietarias de terrenos rústicos, limitando la superficie que se adquiera a la extensión necesaria para el cumplimiento de su objeto. De manera particular, la ley establece que las sociedades mercantiles no podrán tener tierras dedicadas a

⁵⁴ Artículo 110, Ley Agraria. *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 1992

actividades agrícolas en una extensión mayor que la respectiva a 25 veces los límites de la pequeña propiedad⁵⁵. Al respecto vale la pena agregar que la Ley Agraria establece que en la sociedad deberán participar, por lo menos, tantos individuos como veces rebasen las tierras de la sociedad los límites de la pequeña propiedad⁵⁶. Además, el artículo 126 de la Ley Agraria establece que el capital social deberá distinguir una serie especial de acciones o partes sociales identificada con la letra T, la que será equivalente al capital aportado en tierras agrícolas o al destinado a la adquisición de las mismas, por tanto el artículo 129 de la ley dispone que ningún individuo podrá detentar más acciones o partes sociales de serie T, que las que equivalgan a la extensión de la pequeña propiedad⁵⁷. Por último, en lo que respecta a los límites a la inversión extranjera, la ley establece que en las sociedades propietarias de tierras agrícolas, los extranjeros no podrán tener una participación que exceda de 49% de las acciones o partes sociales de la serie T.

Poder Ejecutivo

Por lo que respecta al Ejecutivo Federal, según lo estipula la Ley Agraria en los artículos 4o, 7o, y 8o, es el responsable de fomentar el desarrollo integral del sector, es decir, de su concepción, desarrollo, y aplicación así, como sus plazos de ejecución. Es así como la Ley Agraria establece con claridad la facultad del presidente de la República de diseñar y dirigir las políticas del Estado hacia el sector agrícola:

⁵⁵ Cuando se trata de tierras destinadas a la agricultura, el límite máximo de superficie que podrá tener en propiedad un individuo, en una misma entidad federativa, será de 100 hectáreas si las tierras son de riego o humedad de primera, 200 si son de temporal, 400 si son de agostadero, y 800 si son de monte o agostadero en terrenos áridos.

⁵⁶ Por ejemplo, si la sociedad es propietaria de 800 hectáreas de riego, tendrán que participar en ella no menos de 8 personas, de tal forma que la equivalencia en tierra de cada socio no supere las 100 hectáreas de riego.

⁵⁷ Al respecto cabe agregar que en el caso de que dentro de una sociedad propietaria de tierras en cuyo capital social participara otra sociedad, que a su vez tiene como socio a otra sociedad y así sucesivamente la ley prevé que todas las sociedades que son accionistas en línea una de la otra hasta llegar a la propietaria de las tierras, deberán reflejar en su capital social la parte equivalente a tierra a través de la emisión de acciones de serie T.

Artículo 4o.- "El Ejecutivo Federal promoverá el desarrollo integral y equitativo del sector rural mediante el fomento de las actividades productivas y de las acciones sociales para elevar el bienestar de la población y su participación en la vida nacional".

"Las organizaciones de productores podrán elaborar propuestas de políticas de desarrollo y fomento al campo, las cuales serán concertadas con el Ejecutivo Federal para su aplicación".

Artículo 7o.- "El Ejecutivo Federal promoverá y realizará acciones que protejan la vida en comunidad, propicien su libre desarrollo y mejoren sus posibilidades de atender y satisfacer las demandas de sus integrantes".

Artículo 8o.- "En los términos que establece la Ley de Planeación, el Ejecutivo Federal, con la participación de los productores y pobladores del campo a través de sus organizaciones representativas, formular programas de mediano plazo y anuales en los que se fijarán las metas, los recursos y su distribución geográfica y por objetivos, las instituciones responsables y los plazos de ejecución, para el desarrollo integral del campo mexicano"⁵⁸.

Asimismo la citada ley en sus artículos 5o y 6o señala la obligación de las "dependencias y entidades competentes" de fomentar el cuidado de las tierras de los trabajadores del campo y de establecer las condiciones y procedimientos para capitalizar el campo. En suma la ley le otorga al presidente de la República la facultad de diseñar y dirigir los programas y las políticas agrarias.

⁵⁸ Ley Agraria. *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 1992.

Procuraduría Agraria

La exposición de motivos de la reforma constitucional del 6 de enero de 1992, señaló como los objetivos expresos de la misma " la ampliación de la libertad y la justicia " en el campo mexicano, la fracción XIX del artículo 27 ya señalaba " el fin social del Estado de apoyar la asesoría legal de los campesinos" ⁵⁹, la reforma constitucional adiciona un tercer párrafo a la citada fracción con el claro designio de la creación de un órgano de procuración agraria, concretizando en un organismo el mandato de la presente fracción XIX del artículo 27 constitucional. El primer y tercer párrafo de la fracción XX relativas a la procuración agraria son:

" Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyara la asesoría legal de los campesinos y La Ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria" ⁶⁰

Cabe señalar que el tercer párrafo de la fracción XIX del artículo 27 fue producto de los debates que en el Congreso de la Unión se celebraron a raíz de la exposición de motivos de la Ley Agraria. Es así como la Procuraduría Agraria es producto de un nuevo diseño institucional para enfrentar los problemas del campo mexicano.

La normatividad fundamental con respecto a la Procuraduría Agraria la encontramos en la fracción XIX del artículo 27, la labor reglamentaria de la misma la encontramos en el Título Séptimo de la Ley Agraria, y la normatividad interna en el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, publicado en el Diario Oficial el 30 de marzo de 1993.

⁵⁹ Nueva legislación de tierras, bosques y aguas. Luis Téllez (coordinador) FCE. 1993.

⁶⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. IFE. 1995.

Como su nombre lo menciona el objetivo fundamental del organismo es la procuración de justicia agraria. El nuevo organismo es una procuraduría en el sentido de ser defensora y vigilante de los derechos de los campesinos y es agraria en el sentido de que sus sujetos de defensa y su campo de acción se delimita en el ámbito de lo agrario, los artículos 134 y 135 de la Ley Agraria dan cuenta del carácter y del objetivo de la Procuraduría Agraria respectivamente.

Artículo 134.- "La Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria".

Artículo 135.- "La Procuraduría tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la presente ley y su reglamento correspondiente, cuando así se lo soliciten, o de oficio en los términos de esta ley".⁶¹

Es importante subrayar que el legislador doto a la Procuraduría Agraria de una personalidad jurídica y un patrimonio propio lo que le concede a la institución la autonomía e independencia para la procuración agraria en contra incluso de las autoridades agrarias, es también importante señalar que esta defensora contempla a todos aquellos actores de la vida campesina que ahora se encuentran reconocidos por la Ley como pudieran ser los avocados o los jornaleros agrícolas; los actos de la Procuraduría como queda claro en la ley son básicamente de defensa social campesina, de actuar como defensora de los derechos de los campesinos ante las autoridades agrarias en caso de

⁶¹ Ley Agraria, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 1992.

algún litigio, de asesorarlos en materia jurídica, de ser vigilante de la observancia de las leyes agrarias, de fortalecer la seguridad jurídica en el campo, de ser observante de la existencia de latifundios que por ley en la fracción XV del artículo 27 se encuentran prohibidos, de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los funcionarios públicos responsables de la justicia agraria y en general de la observancia de todas las leyes agrarias. Las atribuciones de la Procuraduría Agraria según el artículo 136 de la Ley Agraria son las siguientes:

I.- Coadyuvar y en su caso representar a las personas a que se refiere el artículo anterior, en asuntos y ante autoridades agrarias;

II.- Asesorar sobre consultas jurídicas planteadas por las personas a que se refiere el artículo anterior en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de esta ley;

III.- Promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas a que se refiere el artículo anterior, en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria;

IV.- Prevenir y denunciar ante la autoridad competente la violación de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e Instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes;

V.- Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo;

VI.- Denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o empleados de la administración de justicia agraria;

VII.- Ejercer, con el auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos;

VIII.- Investigar y denunciar los casos en los que se presume la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores a las permitidas legalmente;

IX.- Asesorar y representar, en su caso, a las personas a que se refiere el artículo anterior en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios, ante las autoridades administrativas o judiciales que corresponda;

X.- Denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes, los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia, así como atender las denuncias sobre las irregularidades que, en su caso, incurra el comisariado ejidal y que le deberá presentar el Comité de vigilancia; y

XI.- Las demás que esta ley, y sus reglamentos y otras leyes señalen.

Además de estas atribuciones, la Procuraduría Agraria también participa activamente en la vida comunitaria de los ejidos ya sea cuando se lo soliciten, como en el caso del artículo 24 de la Ley Agraria⁶², o de oficio. En el caso en que la asamblea ejidal decida: un nuevo señalamiento y delimitación de las tierras, la autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas, la división o fusión del ejido, la terminación del régimen ejidal, la regularización de tenencia de posesionarios, la instauración, modificación, y cancelación del régimen de explotación colectiva, los artículos 28 y 31 de la Ley Agraria señalan que quien expida la convocatoria a la asamblea ejidal para estos casos debe avisar a la Procuraduría Agraria con la anticipación requerida, para que la misma certifique que la convocatoria expedida cumpla con todas las formalidades, así como para nombrar un representante. Además, el acta de la asamblea deberá ser firmada por el representante de la Procuraduría Agraria y un federatario público, en caso de que el acta de la asamblea ejidal reunida para estos efectos no cuente con estas dos firmas, la asamblea será declarada nula por Ley. Asimismo cuando

⁶² " La asamblea (ejidal) podrá ser convocada por el comisariado ejidal o por el consejo de vigilancia, ya sea a iniciativa propia o si así lo solicitan al menos veinte ejidatarios o el veinte por ciento del total de ejidatarios que integren el núcleo de población ejidal. Si el comisariado o el consejo no lo hicieron en un plazo de cinco días hábiles a partir de la solicitud, el mismo número de ejidatarios podrá solicitar a la Procuraduría Agraria que convoque a la asamblea. "p 58.

la asamblea ejidal decida la asignación de parcelas y en caso de que esta asignación sea impugnada ante las autoridades correspondientes, la Procuraduría Agraria según los artículos 58 y 60 de la Ley Agraria deberá intervenir para certificar el acta en el primer caso y para canalizar la impugnación en el segundo; cuando la asamblea decida aportar tierras al municipio o a la entidad para destinarlas a servicios públicos, la Procuraduría Agraria deberá certificar este hecho. Un punto particularmente importante de intervención de la Procuraduría Agraria es el caso en que el núcleo de población ejidal decida transmitir el dominio de sus tierras de uso común a sociedades civiles o mercantiles previsto en el artículo 75 de la Ley Agraria, la fracción II del citado refiere uno de los casos de asesoría campesina:

"El proyecto de desarrollo y de escritura social respectivos serán sometidos a la opinión de la Procuraduría Agraria, la que habrá de analizar y pronunciarse sobre la certeza de la realización de la inversión proyectada, el aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales y la equidad en los términos y condiciones que se propongan. Esta opinión deberá ser emitida en un término no mayor a treinta días hábiles para ser considerada por la asamblea al adoptar la resolución correspondiente. Lo anterior, sin perjuicio de que, para los efectos de esta fracción, el ejido pueda recurrir a los servicios profesionales que considere pertinentes.⁶³"

Asimismo, la fracción V del citado artículo señala que la Procuraduría Agraria deberá velar por los intereses del núcleo de población ejidal en caso de la liquidación de la sociedad. La Ley Agraria señala también, por último la intervención de la Procuraduría Agraria en los artículos 40 y 49⁶⁴. Por su parte el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria publicado en el Diario Oficial

⁶³ Ley Agraria, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 1992

⁶⁴ Art. 40.- La remoción de los miembros del comisariado y del consejo de vigilancia podrá ser acordada por voto secreto en cualquier momento por la asamblea a partir de la solicitud de la asamblea que al efecto se reúna o que sea convocada por la Procuraduría Agraria a partir de la solicitud de por lo menos el veinticinco por ciento de los ejidatarios del núcleo.

Art. 49.- Los núcleos de población ejidales o comunales que hayan sido o sean privados ilegalmente de sus tierras o aguas, podrán acudir, directamente o, a través de la Procuraduría Agraria, ante el tribunal agrario para solicitar la restitución de sus bienes.

el 30 de marzo de 1993, extiende su ámbito de acción de defensa hacia los colonos, nacionales, y campesinos en general⁶⁵, y puntualiza el carácter del organismo en el segundo párrafo del artículo 1, " ... la Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria". El Reglamento Interior señala algunas otras atribuciones además de las que señala la Ley Agraria "para el logro de sus objetivos " entre estas sobresalen: asesorar a los núcleos de población en sus gestiones ante las autoridades competentes para la obtención de permisos o licencias que se requieran para la explotación y aprovechamiento de las tierras, bosques y aguas, "promover la defensa de los derechos y salvaguarda de la integridad tradicional de las comunidades y grupos indígenas", y demás de asesoría y defensa campesina. En suma la reforma constitucional estableció la creación de un organismo de defensa y procuración agraria con el cometido de cumplir con el objetivo de dispensar justicia en el campo mexicano, cometido que apenas se ha empezado a cumplir con la creación de un organismo dotado de un cierto grado de autonomía e independencia como lo es la Procuraduría Agraria.

Registro Agrario Nacional

El Registro Agrario Nacional es un organismo público, producto del nuevo diseño institucional del Estado a raíz de la reforma constitucional del artículo 27. Su fundamento legal se encuentra en el Título Octavo de la Ley Agraria. El Registro Agrario Nacional es un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria en el cual se inscribe toda la documentación, y los cambios habidos en la propiedad de la tierra agraria, el propósito fundamental es poder contar con un estricto y riguroso control de todos los

⁶⁵ Art. 2.- En los términos de la Ley Agraria, la Procuraduría está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios y comuneros y sus sucesores, de los ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados, poseionarios, jornaleros agrícolas, colonos, nacionaleros y campesinos en general. Igualmente está facultada para proporcionar la asesoría necesaria a dichas personas y núcleos agrarios. Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. Diario Oficial de la Federación. 30 de marzo de 1993.

actos agrarios, así como de depósito de la documentación. El artículo 148 de la Ley Agraria define el objeto de la nueva institución:

Art. 148.- "Para el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivados de la aplicación de esta ley, funcionará el Registro Agrario Nacional, como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el que se inscribirán los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal. El registro tendrá además una sección especial para las inscripciones correspondientes a la propiedad de sociedades"⁶⁶.

En suma todos y cada uno de los actos agrarios deben expedirse y/o inscribirse en el Registro Agrario Nacional, además de que las inscripciones y las constancias que expida por ley según el artículo 150 "harán prueba plena de juicio y fuera de él" lo cual reviste de importancia en los litigios agrarios. El artículo 152 de la Ley Agraria enumera los documentos que deben registrarse en el Registro Agrario:

- I.- Todas las resoluciones judiciales o administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales;
- II.- Los certificados o títulos que amparen derechos sobre solares, tierras de uso común y parcelas de ejidatarios o comunales;
- III.- Los títulos primordiales de las comunidades y, en su caso, los títulos que las reconozcan como comunidades tradicionales;
- IV.- Los planos y delimitación de las tierras a que se refiere el artículo 56 de esta ley;⁶⁷
- V.- Los planos y documentos relativos al catastro y censo rurales;
- VI.- Los documentos relativos a las sociedades mercantiles, en los términos del Título Sexto de la Ley Agraria;

⁶⁶ Ley Agraria, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 1992

⁶⁷ El artículo 56 de la Ley Agraria se refiere a la delimitación y destino de las tierras ejidales, facultad de la misma asamblea ejidal.

VII.- Los decretos de expropiación de bienes ejidales o comunales.

Dos atribuciones del Registro Agrario Nacional destacan por su importancia, la primera tiene que ver con la delimitación y destino de las tierras ejidales, ya que el Registro Agrario es el responsable de emitir las normas técnicas que deberá seguir la asamblea ejidal para la delimitación de sus tierras, posteriormente deberá certificar y registrar el plano interno del ejido y con base en él expedir los certificados ya sea de derechos parcelarios, de derechos comunes o ambos. La segunda es la que se refiere a la participación de las sociedades mercantiles o civiles en el campo mexicano, el artículo 131 de la Ley Agraria señala que el Registro Agrario Nacional deberá contar con un registro especial para dichos fines, en dicho registro deberán inscribirse las sociedades civiles o mercantiles propietarias de tierras agrícolas, la superficie, lindero y colindancia del terreno, los individuos tenedores de acciones o partes sociales de serie T⁶⁶, los administradores de estas sociedades son los responsables de dotar al Registro Agrario de esta documentación. Es decir, el Registro Agrario Nacional según la ley deberá contar con una sección especial en la que se inscribirán:

- i) las sociedades mercantiles propietarias de tierras;
- ii) las superficies, linderos y colindancias de los predios agrícolas propiedad de sociedades con la indicación de la clase y uso de sus tierras;
- iii) los individuos tenedores de acciones o partes de serie T;
- iv) las sociedades tenedoras de acciones o partes sociales de serie T y,
- v) los demás documentos que sean necesarios para vigilar el cumplimiento de la norma

Por otro lado, el reglamento interno de cada ejido y la lista de sucesión de derechos ejidales también deberán ser inscritos en el Registro Agrario Nacional. En suma el Registro Agrario Nacional es una institución de

⁶⁶ Según el artículo 127 de la Ley Agraria: " Las acciones o partes de serie T no gozarán de derechos especiales sobre la tierra ni de derechos corporativos distintos a las demás acciones o partes sociales. Sin embargo, al liquidarse la sociedad sólo los titulares de dichas acciones o partes sociales tendrán derecho a recibir tierra en pago de lo que les corresponda en el haber social "

importancia para el desarrollo del campo mexicano, creada a partir de la reforma constitucional de 1992, es importante porque da seguridad documental a los actos agrarios así como un control de los mismos, finalmente encontramos que el Registro Agrario tiene una separación e independencia diferente a la Procuraduría Agraria ya que la última como se dijo goza de un patrimonio y una personalidad jurídica propias en tanto que el Registro Agrario por su concepción es un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Tribunales Agrarios

Una de las reformas más trascendentales a partir de la modificación al artículo 27 constitucional es la introducción de los Tribunales Agrarios. El fundamento constitucional de dichos tribunales es la ya citada fracción XIX en su segundo párrafo en el cual se manda la creación de una ley que cree los Tribunales Agrarios:

"Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o que se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta por la Comisión Permanente."⁶⁹

En vista de su importancia y autonomía los Tribunales Agrarios son objeto específico de ley, por tanto la ley reglamentaria con respecto a los mismos es la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios publicada en el Diario Oficial el 26 de febrero de 1992, esta ley define y reula la administración de la

⁶⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. IFE, 1995.

justicia agraria facultad de los Tribunales Agrarios. Finalmente el reglamento de tipo orgánico es el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios publicado en el Diario Oficial el 13 de mayo de 1993.

Los Tribunales agrarios es la institución encargada de administrar y ejecutar la justicia agraria en todo el país, estos están dotados por ley de autonomía y plena jurisdicción. Lo primero que habría que señalar es que a diferencia de la Procuraduría Agraria y del Registro Agrario Nacional, los Tribunales Agrarios tienen competencia respecto a conflictos de límites independientemente del origen de estos, es decir atienden tanto cuestiones relacionadas con los ejidos y comunidades como con los particulares. Es importante recordar como se señaló con anterioridad, que esta facultad le correspondía al Ejecutivo Federal en el llamado procedimiento mixto (administrativo-jurisdiccional). La fundamentación legal de estos tribunales es particularmente importante ya que a diferencia de otros países -especialmente europeos- los Tribunales Agrarios -que como se dijo administran la justicia agraria- conforman una estructura independiente del Poder Judicial, según varios autores esta perspectiva responde a las particularidades históricas del sector agrario⁷⁰, aun cuando en un principio la Constitución de 1917 le asignaba esta función al Poder Judicial, posteriormente y en razón del reparto de tierras paso a ser responsabilidad del Ejecutivo, una vez que el reparto legalmente ha concluido se considero que esta concentración de facultades en el Ejecutivo ya no se justificaba dando paso a la creación de Tribunales Agrarios independientes.

En términos de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios estos son "los órganos dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a

⁷⁰ Según Luis Tellez " Este tipo de enfoques responde a condicionamientos de tipo histórico que explican su diferencia; mientras en los países europeos las razones son técnicas, de imparcialidad y conservación de la fuerza y unidad del Poder Judicial; en los países latinoamericanos tiene fuerza una concepción de la jurisdicción agraria como competente para conocer el proceso social agrario cuyas características de especialidad y procuraduría o protección campesina hacen recomendable un sistema que configure la estructura separada de los tribunales con respecto al Poder Judicial y que contenga formas que garanticen la independencia de los mismos frente al Poder Ejecutivo ".Tellez Luis, coordinador, Nueva Legislación de tierras, bosques y aguas. FCE. 1993. p 19.

los que corresponde.....la administración de justicia agraria en todo el país".⁷¹ Los tribunales Agrarios son entonces el organismo judicial encargado de administrar la justicia en lo que al sector agrario se refiere. Este se compone de un Tribunal Superior Agrario y de Tribunales Unitarios, asimismo la ley señala la existencia de magistrados supernumerarios. La composición del Tribunal Agrario es particularmente importante ya que en este proceso interviene tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo, en efecto según los artículos 15, 16, 17 y 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios los magistrados son nombrados por la Cámara de Senadores o en su defecto por la Comisión Permanente a propuesta del presidente de la República, esto es, el Ejecutivo Federal envía una propuesta de candidatos de entre la cual la Cámara de Senadores deberá nombrar a los magistrados, una vez nombrados deberán rendir protesta ante la Cámara Alta para poder entrar en funciones, los magistrados durarán en su cargo seis años y, "Si concluido dicho término fueran ratificados serán inamovibles". El Tribunal Superior Agrario se compone de cinco magistrados numerarios uno de los cuales elegido entre ellos fungirá como presidente del mismo para un periodo de tres años, y se tomarán las resoluciones por votación, en la cual el presidente del Tribunal Superior Agrario goza de voto de calidad. Para la administración de la justicia agraria el Tribunal Superior Agrario tiene la atribución de dividir al país en distritos en los cuales habrá el número de tribunales unitarios que considere el mismo Tribunal, asimismo los tribunales unitarios por razón del territorio son los encargados de conocer las controversias surgidas en los actores del campo en torno a límites de terrenos, a la sucesión de derechos comunales y/o ejidales, de las omisiones de la Procuraduría Agraria, del reconocimiento de régimen comunal, así como de la reivindicación de tierras ejidales y comunales. El Tribunal Superior conocerá el recurso de revisión de las sentencias de los tribunales unitarios en todos los ámbitos, así como es de su competencia dictar fallo sobre los juicios agrarios que lo ameriten ya sea a criterio del Tribunal, de oficio o a petición fundada del Procurador Agrario.

⁷¹ Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 1992

En suma, con la creación de los Tribunales Agrarios concluye la creación de las nuevas instituciones surgidas a partir de la reforma constitucional al artículo 27°. Que son la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y los Tribunales Agrarios con sus respectivas leyes: la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios así como sus respectivos Reglamentos Interiores. El papel que puedan jugar estas figuras esta aun por verse pero es obvio que todo depende de en que medida puedan coadyuvar a mejorar la eficiencia económica y ampliar la justicia social en el campo mexicano y sobre todo de su propia dinámica interna es decir, se trata de que estos organismos sean parte de la solución y no del problema del campo mexicano como ocurrió con organismos anteriores -y actuales- que decididamente se convirtieron en un lastre para el campo mexicano, por otro lado es importante destacar el hecho de que estos organismos necesitan un tiempo de maduración que les permita a las mismas y sobre todo a los agentes del campo adaptarse a las nuevas y cambiantes circunstancias que privan en el sector agrícola mexicano, esto y el diseño de nuevos programas y proyectos permitirían que estos organismos cumplan cabalmente su papel, empero no esta de menos recordar que el solo hecho de la modificación de leyes, reglamentos e instituciones no solucionara per se el problema. La concreción final y su peso específico en el campo mexicano es como se dijo una interrogante sin embargo a nivel de leyes y procedimientos podemos afirmar que existe un marco institucional adecuado para enfrentar en la responsabilidad de cada una de las mismas, la problemática profunda y a la vez urgente de resolver del campo mexicano.

Bases Normativas de la Administración Pública Centralizada

El texto anterior del artículo 27° constitucional en su fracción XI señalaba algunas disposiciones en torno a las atribuciones de las dependencias del Gobierno Federal con respecto al sector agrícola, con la reforma constitucional de 1992 este párrafo fue derogado en su totalidad y por lo tanto las bases normativas de las atribuciones de las diversas dependencias

oficiales encuentran su competencia en el artículo 90 de la constitución⁷² y en la ley reglamentaria correspondiente que es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de noviembre de 1976 con múltiples modificaciones⁷³, que es la ley que establece "las bases de organización de la Administración Pública Federal". Las atribuciones de las diversas secretarías de Estado son particularmente importantes ya que son las responsables de llevar a buen fin los proyectos y programas para el buen desempeño del campo mexicano. Las atribuciones más importantes de las secretarías de estado según su importancia en el sector agrario del país y que conforma el marco en el cual operan las organizaciones agrarias gubernamentales son:

-- Secretaría de la Reforma Agraria.- El marco Institucional de la SRA cambio drásticamente a partir de la reforma ya que tenía como principal responsabilidad aplicar los preceptos del antiguo artículo 27. Al darse por terminado por ley el reparto agrario, las funciones sustantivas de la secretaría también han cambiado⁷⁴. En el nuevo entramado institucional la SRA es la responsable de aplicar el nuevo artículo 27 conociendo de las cuestiones relativas a los límites de tierras para turnarlos al Tribunal Agrario y concediendo y ampliando las dotaciones de tierra que se tramitaron hasta antes de la reforma de 1992. En suma las funciones de la SRA se han reducido notablemente y es de esperarse que en poco tiempo desaparezca.

-- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.- La SAGDR formula y conduce la política general de desarrollo rural. Su obligación fundamental es establecer programas y acciones que tiendan a fomentar la productividad y la

⁷² Art. 90 "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

⁷³ La versión que se recoge en el presente trabajo incluye hasta la modificación del 19 de diciembre de 1995.

⁷⁴ Véase la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial PAC, febrero de 1994.

rentabilidad de las actividades económicas rurales, coordina y ejecuta la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de productores rurales, procesa y difunde la información estadística y geográfica referente a la oferta y la demanda de productos agrícolas, promueve la integración de asociaciones rurales y elabora y difunde un banco de proyectos y oportunidades de inversión en el sector rural, por último cabría agregar que uno de los objetivos fundamentales de la secretaría es la operación y supervisión del programa PROCAMPO, que tiene como uno de sus objetivos aumentar la eficiencia en la producción del campo mexicano. Como se puede apreciar las nuevas responsabilidades de la presente secretaría tienen que ver de manera primordial con los cambios introducidos en la reforma de 1992, particularmente en lo referente a las empresas y asociaciones rurales.

- **Secretaría de Desarrollo Social.**- La participación de este despacho en el campo mexicano es básicamente en dos vertientes. La primera tiene que ver con su función de coordinar y ejecutar programas para la atención de los sectores más desprotegidos de la sociedad que como se sabe se encuentran en el sector rural, este hecho aparte de la importancia que tiene por sí mismo es importante ya que a la larga se traduce en un aumento de la productividad y del nivel de vida cumpliendo un círculo virtuoso. La segunda tiene que ver con una cuestión trascendental para el desarrollo del campo mexicano y es la que se refiere a un aumento ecológicamente sustentable tanto del nivel de vida como de la producción agrícola del país, esto mediante la supervisión de leyes y reglamentos que propicien el buen uso de los recursos.

Las demás Secretarías de Estado cumplen con un papel específicamente secundario en el desarrollo del campo mexicano, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial tiene entre sus atribuciones fomentar el desarrollo del pequeño comercio rural y de la promoción de la pequeña industria rural por su parte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene por supuesto la función de destinar el gasto al sector, y a partir

de la reforma constitucional de 1992 tiene la obligación de expedir el reglamento del Registro Público de Crédito Rural (Art. 114. Ley Agraria.).

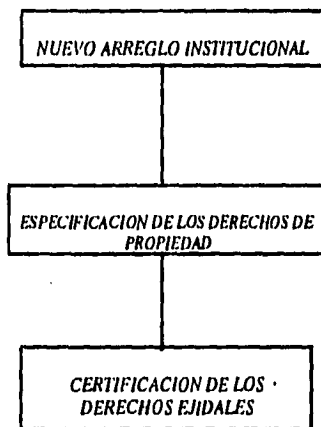
La transición institucional

El nuevo arreglo institucional en la agricultura mexicana puede resumirse de la siguiente manera:

- 1.- Suspensión del reparto agrario (a partir del 7 de enero de 1992)
- 2.- Desahogo de expedientes en trámite mientras se creaban los tribunales agrarios
- 3.- Puesta en resolución de los expedientes
- 4.- Resolución del rezago por los tribunales agrarios y
- 5.- Progresiva terminación del rezago agrario

Al respecto cabe agregar que en el periodo transitorio en que los organismos se fueron ajustando a las nuevas restricciones, el nuevo arreglo institucional a través de la constitución y la Ley Agraria normaron el periodo de transición. Al respecto, el artículo tercero transitorio del 27 constitucional contemplo que en tanto se iban ajustando las organizaciones, éstas continuarán desahogando los asuntos que se encontraban -o se encuentran- en trámite en materia de ampliación, dotación de tierras o creación de nuevos centros de población. Además señalaba que "los expedientes de los asuntos sobre los cuales no se haya dictado resolución definitiva al momento de entrar en funciones los tribunales agrarios, se podrán en estado de resolución y se turnarán a éstos para que conforme a su Ley Orgánica, resuelvan en definitiva, de conformidad con las disposiciones legales". Asimismo los artículos transitorios de la Ley Agraria señalan que se reconoce plena validez a los documentos legalmente expedidos con base en la legislación anterior y que las operaciones crediticias que se hubieren efectuado en base a la legislación anterior podrán continuar funcionando en tanto se desarrollen los nuevos ordenamientos respectivos.

En el siguiente esquema, se presenta la certificación de los derechos ejidales como una consecuencia de la especificación de los derechos de propiedad, producto del nuevo conjunto institucional en el campo mexicano:



La reforma institucional

A partir de 1992 se propuso e instrumentó una reforma institucional profunda en lo que a las instituciones y organismos del campo se refiere, esta obedeció a la degradación y decaimiento del nivel de vida y de la producción rural, a las transformaciones radicales de nuestra economía y en buena medida al bajo desempeño que las instituciones preexistentes habían jugado en el campo mexicano, en este sentido la reforma institucional era un imperativo y una necesidad para enfrentar la problemática del sector agrícola mexicano. Así, la reforma institucional apareció como uno de los mecanismos fundamentales para encarar los problemas del sector agrícola, empero, este cambio como se apuntó no garantiza por sí solo la transformación radical del sector. Por último cabría agregar dos cosas: primero que la reforma Institucional necesita de un plazo perentorio pero razonable para evaluar sus resultados y segundo, dicha evaluación debe partir sobre la base de en que

medida la reforma institucional en el campo mexicano ha coadyuvado a mejorar la eficiencia y la equidad en el campo mexicano.

La organización institucional del Estado Mexicano en torno al campo, como se ha expuesto parte fundamentalmente del artículo 27 constitucional. Como también se expreso, la reforma al artículo 27 trajo consigo modificaciones substanciales a la organización institucional prevaleciente hasta ese momento, una vez modificado el texto constitucional se abrogaron leyes y se expidieron dos leyes específicas una ley que regula el régimen agrario en general que es la Ley Agraria y otra que regula la administración de justicia agraria la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Por lo que respecta a organismos se han creado tres que tienen por objeto garantizar la defensa campesina (Procuraduría Agraria), la seguridad documental (Registro Agrario Nacional) y, la administración de justicia agraria (Tribunales Agrarios). Las Secretarías de Estado cumplen con su función en el campo en dos despachos principales uno encargado de los derechos de propiedad y justicia campesina (Secretaría de la Reforma Agraria) y otro encargado de la producción agraria (Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos). En síntesis tenemos una organización institucional destinada a cumplir dos propósitos fundamentales y complementarios, por un lado el objetivo de la justicia social y la libertad en el campo y por otro, el aumento de la eficiencia económica del mismo a través de leyes y organismos que otorguen seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, libertad y un marco propicio para el buen desempeño del campo mexicano. Como se mencionó en párrafos anteriores la eficacia de entre entramado institucional depende de en que medida se adapte a las circunstancias cambiantes del entorno.

BIBLIOGRAFIA CAPITULO 2

- Ayala Espino José, Lineamientos generales para el diseño e innovación de las instituciones agrarias mexicanas. Una perspectiva desde la teoría de las instituciones. (mimeo).
- Ayala Espino José, Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado, Fac. Economía, UNAM, 1995.
- Vázquez Nava María Elena (coordinador), La administración pública contemporánea en México, FCE, México, 1993.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, 1991.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. IFE, 1995.
- North D, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, FCE, México 1993.
- Stiglitz J, La economía del sector público, Antoni Bosh, Barcelona, 1988.
- Ley Agraria, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 1992.
- Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 1992.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, México, 1996.
- Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares. *Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero de 1993.
- Téllez Luis (coordinador), Nueva legislación de tierras, bosques y aguas, FCE, México, 1993.

**LIMITES A LA EXTENSIÓN DE LAS TIERRAS DESTINADAS A LA
AGRICULTURA, PROPIEDAD DE SOCIEDADES MERCANTILES O CIVILES
(HECTÁREAS)**

TIPO DE CULTIVO/CLASE DE CULTIVO	Riego	Temperal	Agrotropicales	Agrotropicales
terrenos al cultivo de cereales o no dedicados a una actividad económica	2 500	5 000	10 000	20 000
terrenos al cultivo de algodón	3 750	7 500	15 000	30 000
terrenos al cultivo de arroz, caña de azúcar, café, mango, hule, palma, vid, caña, vainilla, cacao, papaya, papal, árboles frutales	7 500	15 000	30 000	60 000

Fuente: Téllez Luis (coordinador), Nueva legislación de tierras, bosques y aguas, FCE, México, 1993.

3.

EL MARCO ORGANIZACIONAL

"El enfoque de este estudio --el neoinstitucionalismo económico-- recae en las organizaciones como entidades, ideadas por sus creadores con el propósito de maximizar la riqueza, el ingreso, u otros objetivos definidos por las oportunidades que brinda la estructura institucional de la sociedad. En su búsqueda de estos objetivos las organizaciones alteran proporcionalmente la estructura institucional".

Douglass C. North

A partir de la distinción capital entre instituciones y organismos u organizaciones, el objetivo de este capítulo es describir cuáles son las organizaciones u organismos encargados de llevar a cabo las políticas agrarias. Las organizaciones son fruto del marco institucional y por tanto su margen de acción esta condicionado por aquel⁷⁵, ahora, la eficiencia con que cumplan su tarea las organizaciones depende en buena medida también del marco institucional ya que este le otorga estímulos o desincentivos para cumplir su papel. El estudio de las organizaciones gubernamentales enfocadas al campo mexicano resulta relevante ya que como se señalo líneas arriba, las organizaciones u organismos son los que finalmente llevan a cabo las políticas agrarias, el objetivo de este capítulo es describir cuáles son, donde están y cuáles son las funciones más relevantes de las mismas a partir de las instituciones descritas en el capítulo anterior y de definir la estructura orgánica de cada organismo, con el simple propósito de tener una visión general de cuáles son las reglas (marco institucional) y los jugadores (marco organizacional) del campo mexicano.

⁷⁵ Como lo señala North "Qué organismos cobren vida y cómo evolucionen son hechos determinados fundamentalmente por el marco institucional. A su vez, ellos influyen en la forma en que evoluciona el marco institucional." op cit. p15.

Procuraduría Agraria

La Procuraduría Agraria es un organismo de defensa social de los actores del campo contemplados en el artículo 27 constitucional, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. El titular de dicha Procuraduría es el Procurador Agrario quien es designado por el Ejecutivo Federal, este tiene entre sus funciones mas relevantes organizar el servicio de audiencia campesina, coordinar y supervisar la formulación y operación de los planes y proyectos de la Procuraduría, proponer al presidente de la República anteproyectos de iniciativas de ley, reglamentos, decretos y acuerdos relativos a la procuración de defensa campesina, además de presentar un informe anual sobre la situación de la Procuraduría.

Por lo respecta a la estructura orgánica de la Procuraduría esta cuenta con un Subprocurador General, un Coordinador General de Programas Prioritarios, un Secretario General, tres Unidades Coordinadoras, nueve Direcciones Generales, delegaciones en los diversos estados del país y un Consejo Consultivo.

El Subprocurador General tiene entre sus funciones mas relevantes la de coordinar y evaluar el trabajo de las direcciones generales así como emitir la normatividad respecto de las atribuciones encomendadas a cada dirección, establecer y operar un sistema de control de las quejas, denuncias y sugerencias en las que la Procuraduría intervenga; interponer los recursos ordinarios o inclusive de amparo, ante las autoridades competentes para la defensa campesina, hacer las denuncias correspondientes en caso de negligencia, incumplimiento o irresponsabilidades de los funcionarios agrarios, intervenir en caso de que se lo soliciten para conciliar las controversias sobre derechos agrarios, autorizar el dictamen de terminación de régimen ejidal, así como emitir opinión sobre los proyectos de desarrollo y de constitución de sociedad en que participen ejidos y comunidades.

La Coordinación General de Programas Prioritarios tiene entre sus atribuciones verificar que los procedimientos y lineamientos de la Procuraduría en materia de regularización de la tierra ejidal, certificación de derechos ejidales y titulación de solares se haga en estricto apego a lo dictado por la Ley Agraria, coordinar acciones con las diversas autoridades federales y estatales para la pronta y eficaz resolución del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, elaborar estudios sobre los programas agrarios del país y del campesino en particular, proveer el traductor correspondiente a los interesados que no hablen o no entiendan el español correctamente, así como promover acciones con las diferentes autoridades para la atención de asuntos indígenas, de la juventud y mujeres campesinas y en general con los actores del campo.

Los Visitadores Especiales son representantes personales del Procurador Agrario y llevan a cabo visitas a fin de conocer directamente la situación que guarda la procuración agraria, además están facultados para supervisar de los delegados y abogados agrarios.

El Secretario General es el responsable administrativo de la procuraduría, encargado de presentarle al Procurador el anteproyecto de programa de presupuesto anual de la Procuraduría.

Las Unidades de Comunicación Social, y de Contraloría Interna cumplen funciones no sustantivas en lo respecta a la política agraria en el caso de la Unidad Coordinadora de Delegaciones es la responsable de que las delegaciones de la Procuraduría Agraria cumplan con las normas y disposiciones que les otorga la ley, así como de mantener actualizada la información de los asuntos conflictivos en los diversos estados de la República.

Las diversas direcciones generales son las encargadas de realizar el trabajo sustantivo de la procuraduría: la administración de la justicia agraria; en estas recae fundamentalmente el papel que el organismo pueda jugar para cumplir con su objetivo detallado en la ley. La Dirección General de Asuntos Jurídicos tiene un papel fundamental ya que es la encargada de llevar a cabo y controlar los servicios de asesoría y representación judicial a los campesinos, así como informar a los mismos del desarrollo y estado de los juicios, formular e interponer las demandas que se estimen procedentes en defensa de los intereses de los campesinos, así como las denuncias cuando existan ilícitos en perjuicio de núcleos de población ejidal o comunal y campesino, elaborar el dictamen de terminación del régimen ejidal, además de supervisar la celebración de cualquier acto jurídico en que se involucren bienes comunales o derechos individuales agrarios. Esta dirección cumple con uno de los cometidos básicos para la que la Procuraduría Agraria fue creada que es la defensa social campesina.

La Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales es la encargada de atender y procurar todos aquellos casos en los que existan tensiones o controversias entre los actores del campo respecto a la normatividad agraria vigente, actuar en caso de que lo soliciten para lograr acuerdos y convenios de acuerdo a la ley, así como conocer, emitir opinión técnica y en su caso, dictaminar sobre los asuntos y consultas que le sean dictaminados, también esta facultada para presentar estudios y aportar elementos técnicos relativos a los procedimientos y documentación que sirvan como prueba en los conflictos agrarios. Esta dirección cumple con el cometido de fungir como "arbitro" en controversias agrarias con el propósito de llegar a acuerdos conciliatorios para las partes dentro de la ley.

Como su nombre lo dice la Dirección General de Quejas y Verificación es la responsable de recibir las quejas y denuncias que se formulen por haber violado los derechos agrarios, asimismo esta facultada para realizar las tareas de investigación, inspección y vigilancia de las diversas denuncias recibidas,

es la responsable de vigilar que la actuación de los comisariados ejidales se lleve conforme a derecho, además de intervenir en los términos que señala la legislación agraria en las asambleas ejidales, finalmente es su atribución constatar que el Registro Agrario Nacional registre oportunamente las inscripciones que se hayan tramitado por los agentes del campo. Esta dirección tiene la función de recibir y procesar las quejas por violaciones a los derechos agrarios y además tiene la responsabilidad de vigilar que en el ámbito de los núcleos de población campesina se respete y cumpla la normatividad agraria ya sea en la asamblea ejidal, en la asignación de parcelas, de solares y en la misma actuación del comisariado ejidal.

La Dirección General de Organización y Apoyo Social Agrario tiene entre sus atribuciones fundamentales la de apoyar y asesorar técnicamente a los núcleos agrarios. Dicha asesoría técnica consta de apoyo en materia de financiamiento, inversiones, tecnología, asistencia técnica, es decir dicha dirección es la encargada de tramitar las peticiones de apoyos institucionales que planteen los campesinos al gobierno federal. Asimismo la dirección general de organización y apoyo social agrario deberá someter a la consideración del Subprocurador General el proyecto de opinión que la Procuraduría emite sobre los proyectos de desarrollo y constitución de sociedades en los que participen tanto ejidos como comunidades.

Una de las direcciones más importantes que tiene la Procuraduría Agraria es la Dirección General del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos. Es una de las más importantes ya que de su eficiencia depende uno de los programas prioritarios del gobierno federal y que afronta uno de los problemas más urgentes de los actores del campo: la seguridad en la tenencia de la tierra. Esta dirección es la principal responsable de promover, apoyar, supervisar y dar seguimiento al programa de certificación de derechos ejidales y titulación de solares urbanos, por lo tanto tiene entre sus atribuciones convocar a la asamblea ejidal en términos de la Ley Agraria para tratar los asuntos del programa, asimismo debe vigilar que

cuando la asamblea ejidal decida destinar tierras para asentamientos humanos que esta cumpla con los lineamientos que dicta la Ley Agraria, así como el reglamento en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares.

La Dirección General de Programas Especiales de la Procuraduría Agraria apoya a aquellos actores del campo que con la nueva legislación agraria son ya reconocidos por ley como son los jornaleros agrícolas, y los avocindados. Así, la dirección general de programas especiales asesora a los jornaleros agrícolas y avocindados para proteger sus derechos, así como apoyarlos para la realización de trámites en demanda del cumplimiento de obligaciones en favor de sus derechos. También es responsabilidad de esta dirección asesorar y asistir a los grupos indígenas ante las diversas autoridades, por último es también de su competencia el de promover la organización indígena e intervenir para salvaguardar su identidad y preservar sus costumbres y tradiciones.

La Dirección General de Estudios Agrarios tiene como responsabilidad la realización de estudios y proyectos de los procesos nacionales que inciden directa e indirectamente en el campo mexicano. Además es su obligación estudiar, analizar y promover la normatividad agraria mediante conferencias y congresos, así como formular propuestas encaminadas a mejorar tanto la normatividad agraria como el bienestar de los núcleos de población agrarios.

Tanto la Dirección General de Programación y Organización como la Dirección General de Administración tienen responsabilidades no sustantivas en lo que se refiere al marco institucional del campo mexicano y sus atribuciones son operativas para el buen desempeño de la Procuraduría Agraria.

Las Delegaciones de la Procuraduría Agraria son representaciones con circunscripción territorial según lo determine el Procurador, y ejercen las

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

atribuciones propias de la procuraduría, contando entre las más relevantes la de hacer del conocimiento al Procurador o al Subprocurador General las anomalías de parte de los funcionarios agrarios, convocar a asamblea ejidal en términos de Ley cuando el comisariado ejidal o el consejo de vigilancia se nieguen, así como expedir copias certificadas de documentos que obran en los expedientes que se llevan en la delegación.

El Consejo Consultivo de la Procuraduría Agraria es un órgano colegiado y plural de opinión y consulta de los asuntos de la Procuraduría, emitiendo recomendaciones a las diversas cuestiones que se planteen no teniendo en especial ninguna en particular sino más bien comentarios acerca de las políticas y el perfil general de la Procuraduría Agraria. En suma, la estructura organizativa de la Procuraduría Agraria obedece a las responsabilidades que le otorga la ley, además de direcciones producto de programas específicos para combatir el rezago agrario como el PROCEDE⁷⁶.

Registro Agrario Nacional

El Registro Agrario Nacional es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, creado a partir de la reforma institucional al campo mexicano de 1992, encargado de salvaguardar, recibir, ordenar y expedir la seguridad documental en la tenencia de la tierra; este organismo está dotado de autonomía técnica, administrativa y presupuestal.

Para el ejercicio de sus atribuciones el Registro Agrario Nacional cuenta con una estructura orgánica menor en comparación a la de por ejemplo la Procuraduría Agraria, esto se debe a que la responsabilidad del Registro Agrario Nacional es más específica aunque no por ello menos importante. El Registro Agrario Nacional cuenta con un Director en Jefe, tres direcciones generales, dos unidades administrativas y delegaciones en el país.

⁷⁶ Al respecto véase "Un análisis del PROCEDE", Documento de la Dirección General de Estudios Agrarios de la Procuraduría Agraria, 1995.

Director en Jefe

El Director en Jefe es el encargado del Registro Agrario Nacional quien es nombrado por el Ejecutivo Federal a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria, entre cuya atribución más relevante se encuentra la de ser el depositario de la fe pública registral, el Director en Jefe es el responsable de establecer los procedimientos con los cuales lleva a cabo su trabajo el Registro, celebra los actos jurídicos y convenios, participa en los términos de la ley en la regularización de la tenencia de la tierra, proporciona la información en caso de que se requiera a otras dependencias del Ejecutivo Federal, supervisa que las Delegaciones en las Entidades Federativas y en el Distrito Federal cumplan con las disposiciones de la ley, integra al Archivo General los registros que se realicen y vigila que se cumpla la normatividad en la materia de sus atribuciones, además de administrar los recursos humanos y financieros del Registro Agrario Nacional.

La Dirección General de Titulación y Control Agrario es la responsable de expedir las normas y lineamientos según los cuales norman su funcionamiento las Delegaciones del Registro Agrario Nacional, verifica para los efectos de inscripciones en el Registro que las transacciones se hayan hecho conforme a la ley, verifica que los certificados y títulos sean entregados a los interesados o remitidos al Registro Público de la Propiedad dependiendo del trámite de que se trate, tiene a su cargo el registro de tenedores de acciones serie " T " de las sociedades civiles o mercantiles contempladas en la Ley Agraria, la información de las sociedades rurales, y los documentos relativos a las listas de sucesión que se hayan entregado. Evalúa las actividades de las diversas Delegaciones del Registro y comunica a los responsables de las Delegaciones de los convenios que se hayan celebrado para su cumplimiento.

La Dirección General de Registro y Asuntos Jurídicos organiza el sistema registral del organismo, también, expide las normas a las que se debe acatar las delegaciones del Registro Agrario Nacional en los estados del país y en el Distrito Federal. Esta dirección es la responsable de asesorar jurídicamente a las unidades administrativas del Registro, así como de compilar toda la normatividad relacionada con la competencia del Registro, dicha dirección interviene en representación del Registro en caso de algún litigio en el cual dicho organismo sea parte.

La responsabilidad de verificar que todos los planos que se inscriban en el Registro Agrario Nacional cumplan con la normatividad señalada, elaborar, en su caso, los planos generales de ejidos y comunidades así como llevar el control de los planos inscritos en el Registro son las tareas sustantivas de la Dirección General de Catastro Rural. Asimismo concentra los materiales cartográficos y fotogramétricos para su procesamiento y reproducción, norma y supervisa las actividades de las oficinas de catastro en las delegaciones de las Entidades Federativas y del Distrito Federal, así como lleva la clasificación geográfica de la ubicación de los predios agrícolas, ganaderos o forestales propiedad de sociedades mercantiles o civiles, para tales efectos la Dirección General de Catastro Rural se coordina con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática según lo estipula el artículo 149 de la Ley Agraria.

El Registro Agrario Nacional, como se ha mencionado cuenta con delegaciones en las Entidades Federativas y en el Distrito Federal las cuales tienen entre sus atribuciones llevar a cabo la inscripción al Registro de todos aquellos asuntos contemplados en el artículo 18, párrafo III de el Reglamento Interno del Registro Agrario Nacional.

Por último el Registro Agrario Nacional cuenta con dos unidades administrativas que son la Coordinación Administrativa y la Unidad de Contraloría Interna.

Tribunal Superior Agrario

El Tribunal Superior Agrario es la instancia encargada por ley de administrar la justicia agraria en todo el país, para tal efecto dicho Tribunal esta compuesto por cinco magistrados numerarios, uno de los cuales preside al propio Tribunal. La estructura orgánica del Tribunal Superior Agrario esta compuesta básicamente de unidades encargadas de los asuntos judiciales del Tribunal y de unidades responsables de la atención al público. Para la mejor consecución de sus fines el Tribunal Superior según la ley esta facultado para dividir al país en distritos de justicia agraria en los cuales ejercerán su jurisdicción los tribunales unitarios. Dichos tribunales serán los responsables en cada distrito, los distritos podrán comprender una o varias entidades federativas según lo estime conveniente el Tribunal Superior. Asimismo los magistrados del Tribunal Superior realizarán inspecciones a los tribunales unitarios para verificar que éstos realicen sus labores conforme a la ley⁷⁷.

La estructura orgánica del Tribunal Superior Agrario esta compuesta de la siguiente manera:

- I.- Secretario General de Acuerdos;
- II.- Coordinador General de Administración y Finanzas;
- III.- Contraloría Interna;
- IV.- Dirección General de Asuntos Jurídicos;
- V.- Unidad de Actuarios y Peritos;
- VI.- Unidad de Atención e Información al Público;
- VII.- Unidad de Informática;
- VIII.- Unidad de Publicaciones y;
- IX.- Centro de Estudios de Justicia Agraria y Capacitación.

El Presidente del Tribunal Superior Agrario esta dotado de capacidad jurídica para acordar aquellas medidas que coadyuven a simplificar y ha hacer mas expedita la justicia agraria. La Secretaría General de Acuerdos es la

⁷⁷ El carácter de dichas visitas de inspección esta reglamentado en el artículo 41 del Reglamento Interior del Tribunal Superior Agrario.

responsable de acordar con el Presidente todo lo relativo a las sesiones del Tribunal Superior, asimismo es el encargado de llevar el Libro de Gobierno⁷⁸, de dar fe de los acuerdos del Tribunal Superior y de formular el acta de cada sesión. Efectúa el control y seguimiento de cada uno de los expedientes del Tribunal Superior y lleva nota de las inspecciones que practiquen los magistrados numerarios y supernumerarios a los tribunales unitarios. Asimismo lleva el seguimiento de conflictos de competencia entre tribunales unitarios, impedimentos, excusas y excitativas de justicia, hasta el momento de turnarlos al magistrado correspondiente.

La Dirección General de Asuntos Jurídicos es, sin duda, el área más substancial en las labores que desempeña el Tribunal Superior Agrario. Dicha área es la encargada de resolver y de llevar el seguimiento de la mayoría de los asuntos en que tiene competencia el Tribunal. Es la encargada de preparar los informes que deben rendir los magistrados en los juicios de amparo que se impongan contra sus resoluciones, y por tanto es la encargada de llevar el control y seguimiento de los juicios de amparo que como se señaló es uno de los componentes básicos de la reforma. Por otro lado formula las denuncias contra aquellos servidores públicos de los tribunales agrarios que hayan contravenido la ley y es la unidad responsable del Centro de Estudios de Justicia Agraria órgano responsable de la investigación, enseñanza, capacitación, y difusión de aquellos conocimientos relacionados con el derecho agrario y con la impartición de justicia agraria en general.

La Unidad de Atención e Información al Público cumple con una misión importante que es la de tener debidamente informado a las partes del estado que guardan y de los procedimientos de los juicios agrarios y por tanto es el área encargada de llevar el control de la información de los juicios agrarios. Por otro lado la Unidad de Publicaciones es la encargada de elaborar el Boletín Judicial Agrario, publicación en la que se hacen públicas las resoluciones del Tribunal, las sentencias, precedentes, avisos etcétera.

⁷⁸ El libro de Gobierno es aquel en el que se llevan los registros y controles de los juicios y procedimientos a cargo del Tribunal.

Por último es importante señalar que los magistrados y demás servidores públicos de los Tribunales Agrarios son sujetos de responsabilidad pública y por tanto se encuentran bajo la responsabilidad de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural a diferencia de la Secretaría de la Reforma Agraria --que tiene que ver más con cuestiones de justicia y libertad agraria en su acepción mas general-- es la responsable directa de elaborar, poner en marcha y evaluar las políticas agrícolas, es el organismo responsable del desarrollo y desempeño del campo mexicano, es decir cuenta entre sus obligaciones primordiales las de establecer programas y acciones que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales.

Posteriormente la secretaría tiene a su cargo el ejercicio de dos atribuciones estrechamente ligadas a la nueva estructura institucional del área y son las que se refieren en primer lugar a la producción y difusión de la información y en segundo lugar la referida al fomento de las asociaciones agrarias. Por lo que respecta a la primera es obligación de la secretaría el procesar y difundir la información estadística y geográfica referente a la oferta y demanda de productos agrícolas, establecer y dirigir escuelas técnicas de agricultura, coordinar las actividades de los centros de educación agrícola medio y superior, organizar y mantener al corriente los estudios económicos sobre la vida rural, además de la responsabilidad de organizar y fomentar las investigaciones agrícolas estableciendo institutos y/o diversos proyectos con ese fin. En lo que se refiere al fomento de las asociaciones agrarias es su obligación promover la Integración de asociaciones rurales, elaborar, actualizar y difundir un banco de proyectos y oportunidades de inversión en el sector rural así como participar junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público en la determinación de los criterios para el establecimiento de estímulos fiscales y financieros para el fomento de la producción rural. Por último es objeto de la Secretaría en cuestión el proponer el establecimiento de políticas en materia de asuntos internacionales y comercio exterior agropecuarios.

En lo que se refiere la estructura interna del organismo esta se divide

en:

- Oficina del Secretario del Despacho
- Subsecretaría de Agricultura y Ganadería
- Subsecretaría de Desarrollo Rural
- Subsecretaría de Planeación
- Oficialía Mayor
- Unidad de Contraloría Interna
- Dirección General Jurídica
- Dirección General de Ganadería
- Dirección General de Desarrollo Agropecuario
- Dirección General de Desarrollo Rural
- Dirección General de Programas Regionales
- Dirección General de Estudios del Sector Agropecuario
- Dirección General de Asuntos Internacionales
- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto
- Dirección General de Administración de Personal
- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales
- Delegaciones en los estados y
- Órganos Administrativos Desconcentrados

El secretario de despacho es el encargado de fijar, dirigir y controlar las políticas de la secretaría, formular y proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes o decretos, así como los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría. Asimismo determina sobre la creación,

modificación o supresión de Delegaciones, Distritos de Desarrollo Rural, así como la regionalización de los mismos y aprueba el anteproyecto de egresos de la secretaría.

Respecto a las subsecretarías el Reglamento Interno de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural no hace referencia explícitamente a los objetivos y atribuciones de cada subsecretaría en particular, es decir su reglamento interno no contiene cual es el papel y la función a desempeñar de las tres subsecretarías que existen por lo que trataremos de inducir sus atribuciones a partir de los objetivos y responsabilidades de las direcciones generales. La Dirección General Jurídica tiene entre sus atribuciones las de formular proyectos de iniciativas de leyes o decretos, así como de reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones en cuestiones agrarias, autorizar la constitución, organización y funcionamiento de las asociaciones de productores agrícolas asentándola en el registro nacional correspondiente, es la encargada de establecer, integrar y mantener actualizado el Registro Nacional de Organizaciones de Productores Agrícolas, dichas funciones son importantes ya que es la encargada directa de velar la legalidad de uno de los nuevos y más importantes instrumentos de la reforma como lo es la libertad de asociación.

La Dirección General de Desarrollo Agropecuario formula programas y diseña mecanismos que incentiven el aprovechamiento de la tecnología y estimulen la rentabilidad de las actividades agropecuarias, emite dictámenes económicos sobre las solicitudes de importación y exportación de productos, subproductos, insumos, maquinaria y equipo agropecuario, así como analiza el comportamiento de los mercados agropecuarios internacionales. Por lo respecta a la libertad de asociación de los productores, la dirección en cuestión juega un papel primordial ya que es la encargada de diseñar, apoyar y promover el desarrollo de esquemas y mecanismos para la integración de alianzas estratégicas de inversión en el campo, es la responsable de promover a nivel nacional, estatal y regional, el abasto de insumos y maquinaria, así

como el acceso a los créditos, seguros y demás apoyos al fomento agropecuario, participa en la elaboración de propuestas para la definición de precios y el manejo de cuotas y aranceles de los productos agropecuarios; así como para el otorgamiento de estímulos fiscales y financieros que fomenten la producción y la transformación de productos e insumos agropecuarios. Además, participa en la elaboración de propuestas de mecanismos e instrumentos de financiamiento, garantías y seguros para promover la capitalización y rentabilidad del sector agropecuario y participa en la identificación de oportunidades de comercialización de productos agropecuarios. Como se puede observar la presente dirección es la encargada directa de todos aquellos programas, instrumentos y mecanismos que tienen que ver con el desarrollo productivo del sector agrícola, es fácil darse cuenta que, una vez más los mecanismos de asociación de productores en sus diversas modalidades es uno de los instrumentos privilegiados de la reforma.

La Dirección General de Desarrollo Rural refleja también en sus objetivos y atribuciones una de las metas más importantes de la reforma de 1992 que es la de capitalizar al sector mediante la creación de externalidades que permitan generar un ambiente más propicio para la atracción de inversión productiva mediante la creación de empresas y programas de investigación encaminados a elevar la rentabilidad agropecuaria. Entre sus funciones más importantes se encuentran: participar en la formulación, instrumentación, seguimiento y evaluación de programas de investigación científica y tecnológica agropecuaria; emitir lineamientos para la formulación, instrumentación, seguimiento y evaluación de programas de extensión, capacitación y asistencia técnica; establecer, programas, procedimientos y mecanismos para la rehabilitación de suelos y la nivelación de tierras agrícolas; participar, en coordinación con la Secretaría Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca la emisión de lineamientos para el cambio de uso de suelo, para evitar un impacto ecológico negativo y la degradación de áreas aptas para la actividad productiva agropecuaria; promover, en el sector rural de menor desarrollo relativo, la creación de empresas; coadyuvar junto con los

organismos correspondientes en la elaboración de propuestas para el establecimiento de estímulos fiscales y financieros para el desarrollo rural productivo en áreas de menor desarrollo, fomentar la autonomía de gestión de los productores rurales y sus organizaciones; identificar tecnologías productivas y administrativas para el desarrollo rural y promover la compactación de parcelas e impulsar la integración de cadenas productivas a partir de proyectos de inversión.

Con respecto a las obligaciones de la secretaría de atender y fomentar las actividades productivas de las zonas mas rezagadas, la Dirección General de Programas Regionales participa en la formulación, instrumentación, seguimiento y evaluación de programas regionales de fomento rural en áreas de menor desarrollo así como para incrementar la eficiencia productiva en esas regiones rurales; coordina y formula, con la participación de organizaciones de productores e instituciones financieras, proyectos de inversión para el aprovechamiento productivo de recursos disponibles en zonas rezagadas; asesora técnicamente a las asociaciones de productores agropecuarios en la formulación, instrumentación, seguimiento y evaluación de programas regionales de rehabilitación de la infraestructura en zonas de menor desarrollo; identifica y propone procedimientos para mejorar los canales regionales de comercialización de los productos del campo; fomenta la reconvención productiva en regiones rurales de menor desarrollo; coadyuva con las asociaciones agropecuarias productivas en la creación de alianzas estratégicas entre productores de regiones rurales y finalmente, recaba, atiende y canaliza las demandas de las organizaciones de productores rurales de regiones de menor desarrollo en cuanto a sus necesidades de asistencia técnica, capacitación y reconvención productiva.

La Dirección General de Estudios del Sector Agropecuario tiene entre sus atribuciones una de las tareas, a mi juicio mas sustantivas de la secretaría ya que como su nombre lo indica es la responsable de realizar aquellos estudios económicos y sociales que permitan conocer e incidir en la

problemática del sector. Los lineamientos más importantes respecto a dichos estudios son:

- Analizar los efectos socioeconómicos de los programas instrumentados en el sector agropecuario;
- Estudiar la evolución de los mercados internos y externos de insumos, bienes y productos agropecuarios;
- Estudiar los flujos de financiamiento y aseguramiento destinados al sector agropecuario;
- Analizar la evolución de los costos de producción de los productos agropecuarios;
- Analizar las tendencias nacionales e internacionales en materia de producción, capacitación, investigación científica y tecnológica, extensionismo y formación de recursos humanos relacionados con el sector agropecuario;
- Analizar la factibilidad técnica, económica y financiera de los estímulos productivos al desarrollo agropecuario;
- Coadyuvar a la determinación de las necesidades nacionales de importación y exportación de productos agropecuarios;
- Establecer mecanismos para captar opiniones de los productores rurales y sus organizaciones sobre políticas en materia de financiamiento, inversión pública, promoción de inversión privada, seguros, precios y comercialización;
- Evaluar el impacto de las políticas y programas del sector agropecuario; y
- Proponer junto con las unidades administrativas que corresponda, la política de precios, comercialización y de apoyos al sector.

La Dirección General de Asuntos Internacionales tiene en general la responsabilidad de proponer y coordinar las políticas de promoción Internacional relativas a la exportación, financiamiento, capacitación y desarrollo científico y tecnológico. En lo respecta a la atención de la secretaría en los estados y en las regiones del país la secretaría cuenta con delegaciones en cada una de las entidades federativas, dichas delegaciones tienen la obligación de participar en la formulación, instrumentación, seguimiento y evaluación de los programas de fomento al desarrollo agrícola;

proponer programas para el fomento Integración y funcionamiento de las organizaciones de productores agropecuarios y evaluar sus resultados; apoyar la ejecución de programas de extensionismo, capacitación y asistencia técnica agropecuario y en general ser la responsable directa de la secretaría en cada estado del país.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural cuenta además con órganos desconcentrados que le están jerárquicamente subordinados y que cuentan con facultades específicas según su objetivo. Los órganos administrativos desconcentrados de la secretaría son los siguientes:

- Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias;
- Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria;
- Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas;
- Centro de Estadística Agropecuaria; y
- Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero.

El Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias es el órgano encargado de realizar las investigaciones sustantivas respecto a las programas, planes y actividades del sector. Entre sus atribuciones más importantes se encuentran: planear, programar y ejecutar las acciones de investigación científica y desarrollo tecnológico agropecuario y forestal; proponer la política de investigación agropecuaria del país así como coordinar el sistema de investigación científica y desarrollo de tecnología del sector agropecuario; promover y realizar la investigación sobre el uso y comportamiento de insumos para la producción agropecuaria de acuerdo con las políticas de sustitución de importaciones, mejoramiento de la productividad y protección del ambiente; proponer y ejecutar políticas, estrategias y medidas de tipo financiero, que permitan el desarrollo y la debida continuidad de los programas y proyectos institucionales; participar en la elaboración de anteproyectos de normas oficiales mexicanas en materia agropecuaria.

Uno de los objetivos más importantes propuestos por la reforma de 1992 es sin duda el de fomentar la comercialización de los productos agropecuarios. **Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA)** es el organismo responsable de cumplir dicha tarea, entre sus atribuciones más importantes se encuentran: promover y desarrollar sistemas para fortalecer la comercialización de productos agropecuarios; instrumentar y supervisar los sistemas y programas de apoyos directos al campo así como los relativos a la comercialización agropecuaria; integrar el padrón de predios y superficies, así como de productores, objeto de los apoyos directos al campo y a la comercialización agropecuaria; promover el diseño y ejecución de programas de capitalización, mecanización y desarrollo tecnológico de la agricultura; promover el diseño y desarrollo de programas de financiamiento y cobertura de precios para apoyar la comercialización de productos agropecuarios; fomentar la organización y capacitación de productores para la producción y comercialización de productos agropecuarios; fomentar y desarrollar sistemas de Información de mercados agropecuarios, nacionales e internacionales, de carácter público y privado, así como difundir dicha información; fomentar la creación de sociedades de inversión de capitales, que apoyen la constitución de empresas comercializadoras especializadas por región o por producto; participar como mediador en las negociaciones que se establezcan entre productores y compradores y evaluar el impacto de los precios de los productos agropecuarios en el mercado internacional, derivado de los apoyos otorgados a productores por gobiernos de otros países. Las funciones de **ASERCA** son importantes ya que en lo fundamental se le otorga la responsabilidad de dos de los instrumentos más importantes incluidos en la reforma de 1992 como son: el apoyo a la comercialización de productos agrícolas y el fomento de sistemas de información de mercados agropecuarios, estas medidas eventualmente se podrían traducir en disminuir los costos asociados a la compraventa de productos agrícolas y a los costos asociados a la búsqueda y elaboración de información del sector.

El Centro de Estadística Agropecuaria como su nombre lo indica es el órgano responsable de establecer normas, lineamientos y políticas en materia de Información, estadística y geográfica agropecuaria; además diseña y opera el Sistema Nacional de Información del Sector Agropecuario; establece sistemas de capitación, muestreo, evaluación cuantitativa, organización, análisis y difusión de las estadísticas e Información agropecuaria; integra y actualiza directorios de productores agropecuarios y participa en la Integración de la balanza nacional y estatal de disponibilidad consumo de productos, subproductos e insumos de origen agropecuario, en fin, el organismo en turno cumple con la función de elaborar la información estadística agropecuaria reduciendo en teoría, los costos asociados a dicho fin.

Secretaría de la Reforma Agraria

La Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) es sin lugar a dudas una de las organizaciones más relevantes en lo que respecta al tema agrícola. Su tarea era fundamental ya que fue la principal responsable de cumplir el mandato del antiguo artículo 27 constitucional según el cual se tenía la obligación de dotar de tierras a los núcleos de población que lo solicitaran. A partir de las reformas constitucionales de 1992 el principal objetivo de la SRA simplemente se finalizó ya que con la nueva reforma, a partir del 7 de enero de 1992 se decretó el fin del reparto agrario. Empero, la Secretaría de la Reforma Agraria aún tiene un papel importante en lo que respecta a la nueva reforma ya que fue la encargada del desahogo expedientes en trámite mientras se creaban los tribunales agrarios.

La nueva estructura de la Secretaría de la Reforma Agraria, responde a las nuevas necesidades institucionales que se desprenden de la reforma, por tanto la SRA es el organismo que más drásticamente cambió ya que su objetivo y fin también es, radicalmente distinto. La estructura orgánica de la SRA se divide en:

- Secretaría del Ramo
- Subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad Rural
- Subsecretaría de Política Sectorial
- Oficialía Mayor
- Cuerpo Consultivo Agrario
- Dirección General de Asuntos Jurídicos
- Dirección General de Ordenamiento y Regularización
- Dirección General de Procedimientos para la Conclusión del Rezago Agrario
- Dirección General de Comunicación
- Dirección General de Información Agraria
- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto
- Dirección General de Recursos Humanos
- Unidad de Concertación Agraria
- Unidad de Contraloría Interna
- Unidad de Comunicación Social
- Coordinaciones Agrarias
- Instituto Nacional de Desarrollo Agrario
- Registro Agrario Nacional

El Secretario de Despacho tiene la atribución de establecer, conducir y coordinar la política de la Secretaría y del sector agrario en general y por supuesto aprueba el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Secretaría. Al frente de cada subsecretaría hay un titular que tiene la responsabilidad de coordinar y evaluar la unidad a su cargo. Pasemos ahora a describir cuál es la organización y funciones de las áreas que nos ocupan en este trabajo con respecto a la SRA.

La Dirección General de Asuntos Jurídicos tiene cuenta entre sus atribuciones más importantes las de opinar sobre las propuestas que se realicen para el perfeccionamiento del marco jurídico en materia agraria y coadyuva en la substanciación de los procedimientos administrativos de

nulidad, cancelación, reconsideración, revocación y en general todos aquellos que modifiquen o extingan derechos y obligaciones originados por resoluciones de la SRA.

La Dirección General de Ordenamiento y Regularización tiene la obligación de llevar el registro y emitir la normatividad y procedimientos para regular los terrenos nacionales que por Ley o disposición de la autoridad competente, vuelvan al dominio de la Nación; lleva a cabo los procedimientos de expropiación de terrenos ejidales y comunales; dictamina la rescisión de los contratos de compraventa de los lotes de colonia agrícolas y en su caso declara la nulidad y cancelación de los títulos de propiedad que se hayan expedido; establece los mecanismos de control permanente para el cumplimiento de la legalidad en materia de límites de la propiedad rural, independientemente del régimen de propiedad de que se trate y verifica que las sociedades mercantiles y civiles, propietarias de tierras agrícolas estén dentro de los límites de extensión de la tierra permitidos por la Ley.

La Dirección General de Procedimientos para la conclusión del Rezago Agrario es una de las áreas más importantes de la Secretaría y además un ejemplo sustantivo para los fines de este trabajo ya que ejemplifica muy bien las etapas del cambio organizacional. Dicha dirección tiene la finalidad fundamental de participar en la integración de los expedientes instaurados durante la vigencia de la Ley Federal de la Reforma Agraria de acuerdo a los artículos transitorios del nuevo artículo 27 constitucional tratados al final del capítulo anterior en el apartado cambio Institucional. La dirección en cuestión es la responsable de: revisar que los expedientes referentes a dotación, ampliación, restitución de tierras, nuevos centros de población ejidal y reconocimiento y titulación de bienes comunales estén debidamente integrados; continuar los procedimientos relativos a la nulidad de los acuerdos y cancelación de los certificados de inafectabilidad; sustancia los expedientes en trámite de restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales y de conflictos por límites de bienes comunales y una de las más importantes: llevar

a cabo, en términos de la legislación aplicable, todas las acciones que estuvieren pendientes de ejecutar, relacionadas con el cumplimiento de las resoluciones presidenciales emitidas en los expedientes de dotación, ampliación, creación de nuevos centros de población, restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, y de conflictos por límites de bienes comunales. Como se puede apreciar la Dirección General de Procedimientos para la conclusión del Rezago Agrario es el principal organismo responsable de cumplir con lo dispuesto en los artículos transitorios del 27 constitucional.

La Dirección General de Coordinación promueve los mecanismos e instrumentos para la ejecución de la política agraria y diseña y elabora la normatividad para la operación de los programas que se deriven de la política agraria. Por otro lado la Unidad de Concertación Agraria tiene la obligación de integrar y operar el sistema de atención y seguimiento de la audiencia de los sujetos agrarios y orientar a los núcleos agrarios y organizaciones campesinas que lo soliciten; establece, integra y mantiene actualizado el catálogo nacional de organizaciones campesinas y da seguimiento al contenido de los compromisos establecidos con las organizaciones campesinas para su puntual cumplimiento. Por su parte las Coordinaciones agrarias son las dependencias encargadas de representar y ejecutar los planes y programas de la SRA en los diferentes estados del país.

Por último el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario es un órgano desconcentrado encargado de fomentar la organización y capacitación de los núcleos agrarios tendientes según la Ley al acceso de mejores niveles de desarrollo.

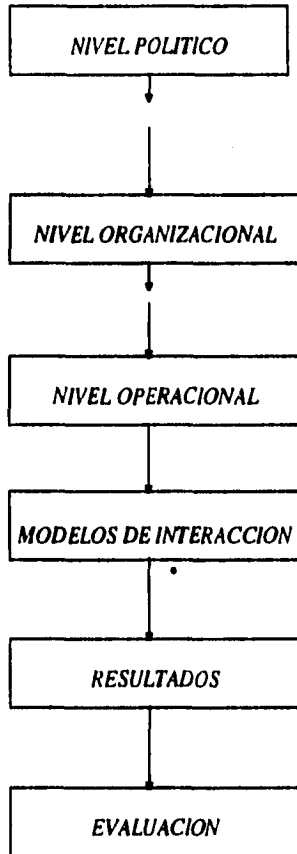
Cambio Organizacional

Como se señaló al principio de este capítulo y en el anterior las organizaciones son fruto y consecuencia del marco institucional, estas son creadas para maximizar beneficios y/o utilidades cualquiera que estos sean -- en este caso productividad por una parte y justicia por otra--, las instituciones delimitan la frontera de lo prohibido y lo permitido, delimitan la esfera de acción, el marco de oportunidades. Las organizaciones contienen una estructura interna de reglas que también giran en torno al marco institucional, describir las organizaciones y la estructura de cada una de ellas en el ámbito del sector agrícola mexicano fue el objetivo del presente capítulo. La importancia de estudiarlas reside en el hecho de que estas estructuran y relacionan a los agentes y a las modalidades de cooperación, las organizaciones "son mecanismos superiores para lograr la coordinación y cooperación en el intercambio. Las organizaciones permiten aprovechar las ventajas de la cooperación, repartir los costos de la gestión administrativa, acceder a mercados y alcanzar escalas de producción adecuadas. Por supuesto no todas las organizaciones producen soluciones óptimas y eficientes"⁷⁹. Las organizaciones u organismos son entes creados para aprovechar las oportunidades del marco institucional y, conforme evolucionan los organismos, alteran las instituciones, en efecto, "la vía resultante del cambio institucional está conformada por 1) el entrelazamiento que es producto de la relación simbiótica entre las instituciones y las organizaciones que se han creado por evolución como consecuencia de la estructura incentivadora que proporcionan esas instituciones; y 2) el proceso de retroalimentación por medio del cual los humanos percibimos y reaccionamos a los cambios que se dan en el conjunto de oportunidades"⁸⁰.

⁷⁹ Ayala Espino José. *Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. en Políticas Macroeconómicas, FAO, Roma, 1995.

⁸⁰ North Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE, México, 1993.

En el siguiente esquema se presenta el proceso de cambio organizacional de Bromley:



Fuente: Tomado de Bromley, Bromley D. W, Economic interests and institutions. The conceptual fundations of public policy, Basil Blackwell, 1989

Como conclusiones de este capítulo se podría afirmar que:

i) existe una nueva estructura organizacional producto de la reforma institucional,

ii) existen Innovaciones organizacionales, es decir la creación de nuevas estructuras que hagan frente a los nuevos objetivos, instrumentos y a los mecanismos de la reforma, el nuevo marco organizacional sustituye a las viejas organizaciones. Dentro de este aspecto de innovación organizacional podríamos subrayar tres nuevas organizaciones:

- Tribunales Agrarios
- Procuraduría Agraria y
- Registro Agrario Nacional

iii) Existe también un ajuste organizacional, es decir organizaciones que ya existen pero al cambiar las instituciones han modificado substancialmente su quehacer y su estructura interna es el caso de:

- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
- Secretaría de la Reforma Agraria

iv) En el nuevo marco organizacional encontramos organizaciones que cumplen un papel temporáneo en la medida en que sus objetivos son perfectamente claros y acotados, es decir existe un periodo de transición organizacional en el sentido en que algunas organizaciones que ahora se encuentran en un periodo de ajuste tendrán que desaparecer como es el caso concreto de la Secretaría de la Reforma Agraria.

En síntesis el estudio de las estructuras de gobernación de los organismos públicos es importante en la medida en que se reconozca la importancia de las acciones estatales para el logro de objetivos productivos y sociales, como lo señala Chang. "En tanto reconocemos que con la intervención estatal para corregir las fallas del mercado inevitablemente se incurre en ciertos costos, que pudieran incluso exceder a los beneficios para mejorar la eficiente asignación de los recursos, nosotros argumentamos que tal posibilidad no justifica la prescripción de las políticas de *laissez-faire* tal como

lo sostiene la escuela de las fallas del gobierno. Los costos de información pueden ser reducidos a través de cambios apropiados en la estructura organizacional de la burocracia y en los valores sostenidos por los miembros de la burocracia y la sociedad.

Los costos de la búsqueda de la renta también pueden ser reducidos a través de cambios en las reglas de la competencia política y con los instrumentos de la intervención estatal. Extrayendo los nuevos conocimientos del neoinstitucionalismo económico que enfatiza que el mercado no es el único mecanismo viable de coordinación, nosotros argumentamos una teoría de la intervención estatal que ve al Estado --junto con el mercado, las empresas y otras instituciones económicas-- como un importante mecanismo de coordinación. Nosotros enfatizamos que el Estado puede resolver los problemas de coordinación a un costo más bajo que el mercado (y otras instituciones económicas) reduciendo los costos de transacción que son los costos asociados a la coordinación en el intercambio económico⁶¹.

⁶¹ Chang H. The political economy of industrial policy. St. Martin Press, New York, 1994.

BIBLIOGRAFIA CAPITULO 3

- Ayala Espino José, Lineamientos generales para el diseño e innovación de las instituciones agrarias mexicanas. Una perspectiva desde la teoría de las instituciones. (mimeo).
- Ayala Espino José, Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado. Fac. Economía, UNAM, 1995.
- Bromley D. W, Economic interests and institutions. The conceptual foundations of public policy. Basil Blackwell, 1989.
- Chang H, The political economy of industrial policy. St. Martin Press, New York, 1994.
- North D, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. FCE, México 1993.
- Téllez Luis, (coordinador). Nueva Legislación de Tierras, Bosques y Aguas. Fondo de Cultura Económica. México 1993.
- Vázquez Nava María Elena (coordinador), La administración pública contemporánea en México. FCE, México, 1993.
- Ley Agraria. Diario Oficial de la Federación, 26 de febrero de 1992.
- Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo de 1993.
- Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional. Diario Oficial de la Federación, 11 de agosto de 1992.
- Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios. Diario Oficial de la Federación, 13 de mayo de 1992.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Diario Oficial de la Federación, 12 de abril de 1996.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación, 4 de junio de 1992.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria. Diario Oficial de la Federación, 11 de julio de 1995.

INSTITUCIONES Y DESEMPEÑO ECONOMICO

"El apoyo que los seguidores y los partidarios del comportamiento egoísta han buscado en Adam Smith es difícil de encontrar en una lectura más profunda y menos sesgada de su obra. El catedrático de filosofía moral y el economista pionero no llevó, en realidad, una vida de una esquizofrenia espectacular. De hecho, en la economía moderna, es precisamente la reducción de la amplia visión smithiana de los seres humanos lo que pueda considerarse como una de las mayores deficiencias de la teoría económica contemporánea. Este empobrecimiento se encuentra íntimamente relacionado con el distanciamiento de la economía y de la ética".

Amartya Sen

El objetivo del primer capítulo fue exponer de manera sucinta el enfoque analítico del neoinstitucionalismo económico. Tal y como su nombre lo anuncia en el enfoque propuesto las Instituciones juegan un papel relevante para entender la dinámica y el desarrollo de las cuestiones económicas. Las instituciones desempeñan un rol nodal ya que conforman el marco en el cual los actores se van a desarrollar, es decir, las instituciones se constituyen en las reglas del juego, delimitan el espacio de lo permitido y lo prohibido, por tanto la definición que se expone a través del trabajo es que las instituciones son restricciones que delimitan el campo de acción de los agentes. Estas limitaciones se pueden dividir en dos tipos: las formales y las Informales. Las primeras son aquellas normas proplamente dichas, esto es, son arreglos contemplados en la ley, y por tanto están acompañadas de penas y sanciones. Las restricciones informales son aquellas reglas no escritas que juegan también un papel fundamental para moldear las conductas en los agentes y se refieren básicamente a ideas, tradiciones, usos y costumbres. A quién viola este tipo de arreglo es sometido a una sanción moral y/o social.

Las instituciones moldean la conducta de los jugadores, ofrecen los incentivos y los desincentivos para el intercambio, ambos a la vez, dependiendo del objetivo y de los fines y, sobre todo de los Instrumentos, es

que el arreglo institucional incentiva y premia algunas actividades y desincentiva y/o castiga otras, las instituciones emiten señales en un sentido o en otro para moldear la conducta de los agentes. En ese tenor el papel más importante que desempeñan las instituciones es que reducen la incertidumbre, en tanto que las restricciones moldean un marco en el que los agentes saben de antemano que cosas se valen y que no, regulan el intercambio económico, político y social, definen la manera de jugar y señalan las penas para aquellos agentes que las infrinjan las reglas. Las instituciones, reducen los costos intrínsecos al intercambio al señalar las reglas del juego.

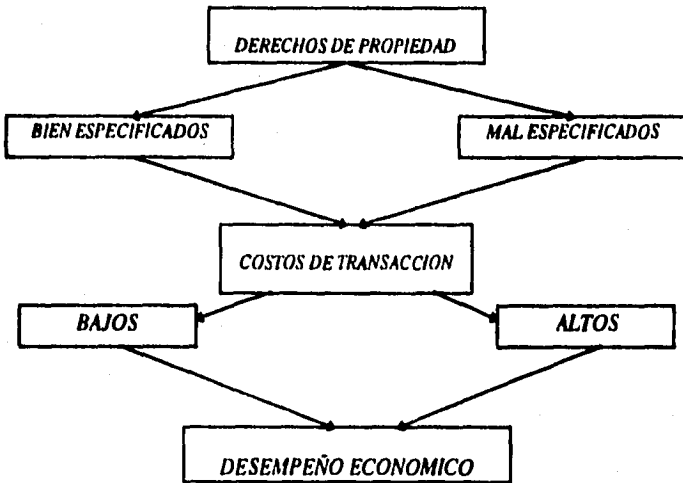
Una distinción fundamental en el enfoque propuesto es aquella que se refiere a las instituciones y a las organizaciones. Las primeras, como se señaló, son las reglas del juego; las organizaciones son las estructuras en las cuales los jugadores realizan los intercambios, son construcciones humanas diseñadas para utilizar y aprovechar las restricciones institucionales, son estructuras diseñadas para maximizar las ganancias de los agentes --sean estas económicas, políticas o sociales-- de acuerdo al marco institucional. Por eso las organizaciones en definitiva dependen de las instituciones, su campo de acción esta delimitado por ellas.

Las organizaciones les permiten a los agentes repartirse los costos buscando soluciones cooperativas y por tanto son instrumentos esenciales para mejorar el desempeño económico. Las organizaciones, como ya se apuntó, dependen y están regidas por las instituciones pero además las organizaciones dependen a su vez de su estructura interna. En suma, las organizaciones son aquellas estructuras creadas para hacer uso de las ventajas que ofrecen las instituciones y se constituyen en instrumento importantísimo para mejorar el desempeño económico.

El concepto de los derechos de propiedad es, sin duda alguna, uno de los pilares más importantes del enfoque propuesto. Los derechos de propiedad son instituciones fundamentales ya que se encargan de regular y normar la asignación y el uso de los recursos. Los derechos de propiedad norman la estructura de incentivos para intercambiar, vender, usufructuar y en general

todo lo relativo al uso de los recursos. Los derechos de propiedad por tanto tienen la capacidad de moldear y aun incluso de cambiar el desempeño de la economía ya que estructuran los incentivos para la asignación de recursos, y pueden re-definir la distribución de los recursos sean estos económicos, políticos o sociales.

En el siguiente esquema se muestra la relación entre derechos de propiedad, costos de transacción y desempeño económico:



Los costos de transacción son aquellos costos asociados a la realización del intercambio. Son costos que surgen antes de realizar algún intercambio, ya que siempre es necesario buscar información, hacer estudios de mercado etcétera.étera.éteraétera, son costos que surgen durante el intercambio ya que es necesario contar con instrumentos que hagan que este sea más ágil y práctico y de manera muy importante son costos que surgen después del intercambio ya que es menester asegurarse de la protección y del cumplimiento del contrato, así los costos de transacción surgen cuando los agentes buscan intercambiar sus derechos de propiedad. Los costos de transacción no tienen nada que ver con los costos de producción ya que estos

hacen referencia a los costos de producir un bien o servicio mientras que los primeros son costos asociados al intercambio.

El tema de la información es uno de los problemas más recurrentes que tienen que ver con el desempeño económico. Con respecto a este punto existen dos problemas importantes:

i) **Creación de información.**- En muchas ocasiones existen costos asociados a la elaboración de información sea porque no se cuenta con la estructura adecuada o porque resulta muy caro elaborarla.

ii) **Acceso a la información.**- La información es un bien que podríamos decir que es excepcionalmente escaso, es decir son pocos los jugadores que gozan de una buena información, además de que acceder a información resulta muy caro.

Por lo demás existen problemas de información asociados a la elaboración y fiscalización de contratos. En síntesis el problema de la información es medular en la búsqueda de mejorar el desempeño económico.

El contrato es aquel instrumento privilegiado que especifica las reglas según las cuales se ha llevado a cabo el intercambio. Es aquella figura que especifica los derechos de propiedad que son objetos del intercambio, en él se especifican las modalidades de la transferencia de los recursos. Entre mejor sea el marco institucional, el diseño de los contratos será más barato e incluso podría no ser especificado por escrito ya que estaría regulado por las instituciones, además de que los contratos permiten bajar los costos de transacción ya que en ello se acuerdan la repartición de costos asociados a la vigilancia del acuerdo.

Por último -en lo que respecta al capítulo primero- las estructuras de gobernación son aquellos mecanismos que regulan el marco de acción de las organizaciones. Son estructuras diseñadas para actuar y resolver los conflictos que surgen. Las estructuras de gobernación son mecanismos internos que buscan facilitar y mejorar el desempeño de las organizaciones.

Exponer y describir las instituciones que norman el campo de acción del campo mexicano fue el objetivo del segundo capítulo. En el se encuentra el marco normativo en el cual pueden jugar los agentes, se describe la estructura de incentivos y desincentivos que a partir de la reforma de 1992 norma al campo mexicano. La reforma de 1992 es el punto de partida ya que marca un cambio drástico de un tipo de arreglo institucional que había prevalecido en el sector desde hace por lo menos 70 años.

El hecho de que la reforma constitucional al artículo 27 haya incluido la terminación del reparto agrario desencadenó un cambio en la estructura institucional del sector ya que todo el marco normativo y las organizaciones mismas estaban creadas con ese propósito. Una vez que se da por terminado el reparto agrario muchos de los acuerdos institucionales dejaron de tener sentido para dar paso a un nuevo esquema. El nuevo arreglo institucional que contempla las tres modificaciones sustanciales siguientes:

- i) Se da por terminado el reparto agrario;
- ii) Se otorgó definitividad a los derechos de los actores del campo y;
- iii) se dan garantías por ley a la tenencia de la tierra y a la pequeña propiedad rural

Por el lado de la productividad la ley ahora no impone restricciones a la libre asociación de los ejidatarios, entre ellos o con terceros. Además se permite la asociación con particulares formando asociaciones mercantiles expresamente reguladas en la ley, tanto en su conformación como en los topes para las aportaciones. Es decir el nuevo arreglo institucional norma los acuerdos que eventualmente se observan entre las asociaciones rurales. Además la reforma contempla la posibilidad de transformar los derechos de las tierras de los actores del campo -especialmente los ejidatarios- dentro de un marco regulado en la propia ley. En suma, se trata un nuevo marco normativo radicalmente diferente al anterior tanto en su concepción como en su diseño.

Aunado a lo anterior, en el capítulo tercero se describen los organismos que surgen del marco institucional, así como sus estructuras de gobernación. Entre los puntos mas importantes se encuentra el hecho de que los

organismos del campo mexicano han cambiado substancialmente. Así, encontramos nuevos organismos, como la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional o los Tribunales Agrarios y cambios en los organismos ya existentes como la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y la Secretaría de la Reforma Agraria. En el capítulo se describen las estructuras de dichos organismos con la finalidad de tener una visión general de como está organizado institucionalmente el estado para afrontar los problemas del campo mexicano.

Instituciones de Mercado

Intrínsecamente aunado a los temas antes tratados resaltan la inclusión de lo que podríamos denominar como Instituciones de mercado entre las cuales se encuentran:

- Las sociedades mercantiles
- Las asociaciones de productores

El nuevo arreglo institucional a diferencia del anterior incentiva y premia las nuevas formas de asociación como un instrumento para mejorar la capitalización, dicho instrumento tiene como objetivo el combatir el minifundismo que priva en la agricultura mexicana facilitando formas de asociación que agrupen tierra para la producción. En ese sentido el intercambio existe no tanto para lograr la transferencia de bienes como para permitir la transferencia de derechos para hacer cosas con los bienes intercambiados. La reforma estimula la compactación y las asociaciones en cada uno de los tipos de propiedad y entre ellos, el nuevo diseño institucional permite la participación de las sociedades por acciones en la propiedad y producción rural, regulando la extensión máxima, el número de socios y su tenencia accionaria. En el caso de pequeñas propiedades éstas podrán formar parte del patrimonio de la sociedad y en el caso de los ejidos, éstos podrán adoptar formas societarias, incluso mercantiles, para atraer socios aportantes de recursos, todo esto se podría traducir en el mediano plazo, en la introducción de técnicas de producción, administración y comercialización para el sector. En suma, se eliminaron los impedimentos a las sociedades

mercantiles para dar capacidad a los productores de vincularse efectivamente a las condiciones de mercado, el nuevo diseño institucional permite incrementar la extensión del intercambio mediante la reducción de los costos de negociación y el cumplimiento de los contratos, y mediante la asignación por adelantado de las pérdidas y las ganancias en donde los acuerdos contractuales se mueven en el marco de los derechos de propiedad prevalentes.

El consenso institucional

Como se mencionó en la introducción de este trabajo, las reformas institucionales se han presentado como mecanismos útiles e incluso necesarios para coadyuvar a lograr los objetivos de mejorar el desempeño económico y la justicia social. Empero, las reformas institucionales no garantizan *per se* la consecución de dichos objetivos, la misma implantación de la reforma, su instrumentación y su desarrollo son siempre producto y consecuencia de diferentes arreglos político-económicos que eventualmente pueden desvirtuar o disminuir la eficacia de las mismas. Es más, así como en la literatura se habla de fallas del mercado y de fallas del gobierno pudiéramos hablar también de fallas de las instituciones en el sentido en que éstas son incapaces de cumplir su cometido. Por ejemplo se podría hablar de que existen fallas en la transición de la reforma institucional, de que existen problemas de información, de que existen costos para grupos de interés implicados, y también de un aspecto a mi juicio muy importante para la buena consecución de los objetivos de la reforma relacionado con el consenso de que goza la misma. Por el grado de aceptación de la reforma me quiero referir al grado de aceptación con que cuentan las instituciones entre los principales actores, a su participación en el diseño, instrumentación y evaluación de la misma ya que es claro que para que un nuevo arreglo institucional pueda ser eficaz los principales jugadores no deben oponer resistencia o trabas para cumplir dichos acuerdos ya que de lo contrario la reforma perdería efectividad. En ese sentido es importante enfatizar la palabra *arreglo* institucional ya que hace referencia a un diseño previamente acordado. También es importante que el nuevo arreglo no implique un juego de suma cero, es decir, la reforma no debe

de antemano incentivar a algunos grupos, la reforma no debe de tener sesgos ya que esto provocaría resultados muy limitados. Sin embargo, es un hecho que el costo de los cambios institucionales recaerá de manera más concentrada en determinados grupos específicos que, a raíz de las reformas pueden perder para siempre las ventajas y privilegios de que han disfrutado. En suma, se trata de que el nuevo diseño institucional pueda cumplir su cometido de abaratar costos de transacción, definir mejor los derechos de propiedad etcétera.étera.éteraétera, por la vía casi diría indispensable de contar con legitimidad ya que de lo contrario podría operar en sentido contrario, recordando por último que también las restricciones informales de las que se hablaron en el primer capítulo juegan un papel importante en todo diseño institucional.

El interregno de la reforma

La reforma institucional en el campo mexicano es, sin duda alguna, resultado de las nuevas especificidades del campo mexicano, el nuevo modelo agrario adoptado a partir de 1992 es el punto de partida del nuevo diseño institucional. En ese sentido nos enfrentamos a la creación y desarrollo de las instituciones requeridas por las nuevas políticas agrícolas económicas en el sector agrícola y a la reconstrucción y redimensionamiento de las ya existentes. Por lo demás este es un camino largo y casi se diría tortuoso. La ejecución de las reformas es relativamente sencilla sobre todo cuando se compara con la transformación institucional que forzosamente ha de seguir a los cambios en el modelo agrario, se pasa a una etapa más lenta, más imprevisible y en general, más difícil de creación y de rehabilitación de las instituciones y los organismos. Dicha reforma institucional es necesaria como una condición *sine qua non*, sin esta no es posible la gran transformación económica, sin esta la nueva reforma será abortada en el mediano plazo. Se podría afirmar que después de la cirugía económica viene la terapia institucional larga pero necesaria para no volver a una nueva cirugía.

En una primera etapa las decisiones iniciales de la reforma agraria -y en general casi todas las reformas "de mercado" adoptadas en América Latina en

los 80's y los 90's- se adoptaron en un marco en el que el Ejecutivo fue el principal actor, y por ello fue relativamente sencilla de administrar, el nuevo arreglo institucional entrañó el desmantelamiento de no pocos organismos que han tenido que ser reemplazados por otros. El cambio en el modelo agrario y la consecuente reforma institucional fueron esencialmente producto de decisiones del poder Ejecutivo. Esa etapa ha concluido. Nos enfrentamos ahora a una etapa en la cual la maduración del nuevo arreglo institucional será producto de la participación de muchísimos más actores lo que implica que el proceso será más largo y complicado. Por lo demás "la creación y el desarrollo de las instituciones requeridas por las nuevas políticas económicas (entidades reguladoras, comisiones antimonopolio, entes a cargo de impedir prácticas comerciales indebidas, órganos de fomento de la exportación, agencias de protección al consumidor, redes de seguridad social, etcétera.étera.éteraétera) serán lentos, engorrosos, caros y técnicamente difíciles. Aún más difícil será la reconstrucción de los organismos públicos existentes que han sido devastados por décadas de abandono, subversión y captura por intereses particulares"⁴². En ese sentido la reforma se enfrenta a:

- i) La creación y desarrollo de nuevas instituciones y organismos;
- ii) La reconstrucción de los organismos existentes

Instituciones y Desempeño Económico

Una de las hipótesis fundamentales del enfoque propuesto es que las elecciones económicas de los individuos no sólo responden en relación a los cambios en los precios relativos sino también a los estímulos del entorno institucional.

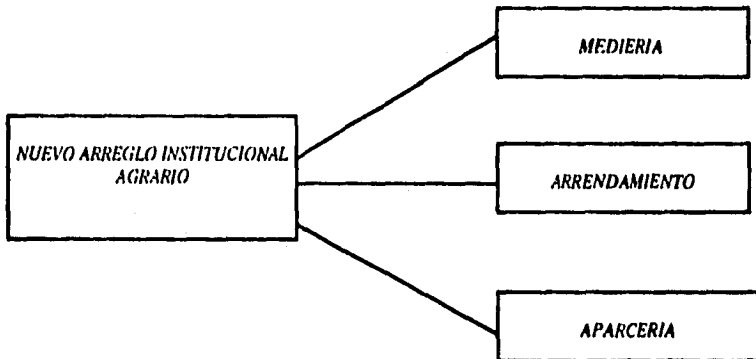
Derechos de Propiedad.- Como se mencionó los derechos de propiedad son mecanismos de asignación de recursos y por tanto de su definición depende en buena medida el desempeño de la economía agrícola. Con la reforma se redefinen y se especifican los derechos de propiedad:

-- Dando por terminado el reparto agrario;

⁴² Naím Moisés, "Instituciones: el estabón perdido en las reformas económicas de América Latina" en Folios de Este País, Tendencias y Opiniones núm. 45, diciembre de 1994.

- Introduciendo la certificación y titulación de tierras y derechos ejidales;
- Penando por ley, a los latifundios;
- Permitiendo a los actores del campo usufructuar sus tierras.

En el siguiente esquema se muestran algunos de los nuevos instrumentos que contempla el nuevo arreglo institucional del campo mexicano.



Por lo que toca a la pequeña propiedad ésta se preserva y ratifica dando paso a las asociaciones y manteniendo los límites de extensión. Con el fin del reparto agrario, los certificados de inafectabilidad necesarios para acreditar la existencia de la pequeña propiedad desaparecen.

Tal cambio se ha traducido en una mejor especificación de los derechos de propiedad cuyos objetivos serían mejorar substancialmente la certidumbre y la confianza de los diversos agentes en el campo, es decir, la definición de los derechos de propiedad crearía externalidades positivas que eventualmente se traducirían en aumentar la inversión del sector. En efecto, la baja inversión de capital muy probablemente este relacionada a la falta de certeza asociada a las formas de tenencia que se derivaban de un sistema que obligaba al Estado a un reparto abierto y permanente. Por tanto, la claridad de los títulos agrarios sería un instrumento importante para el logro de los objetivos de la reforma.

Esto es así ya que el valor de cualquier bien y los mismos términos de intercambio dependen de los derechos de propiedad que lleve consigo, así como de las restricciones institucionales a la transferencia de tales derechos. Empero, dicho proceso no será -no es- fácil, la regularización y certificación de la tierra se enfrenta a problemas económicos y políticos que serán difícil de resolver. Es en este sentido que organismos como el Tribunal Agrario -encargado de resolver las disputas agrarias-, la Secretaría de la Reforma Agraria -encargada del proceso de terminación del rezago agrario- y el Registro Agrario Nacional tienen un papel fundamental para arribar a buen puerto. En este tema la eficacia de las organizaciones será fundamental.

Costos de Transacción.- Los costos de transacción como se mencionó en el primer capítulo son costos asociados a descubrir oportunidades de intercambio, de negociar el intercambio, y de vigilar y hacer cumplir el mismo. Los costos de transacción explican en buena medida la diferencia existente entre la asignación efectiva y potencial de los recursos. Entre mayor sean los costos de transacción mayor será el número de las oportunidades de intercambio desaprovechadas. De aquí se desprende que uno de los objetivos de la reforma es la reducción de los costos de transacción que tenderían a aumentar el volumen del intercambio. En general, los efectos de la reforma respecto a los costos de transacción se podrían dividir en dos: información y contrato.

1) **Información.**- La información acerca de las oportunidades de intercambio no es gratuita ni completa. La información es un bien que como todos para obtenerse se requiere un gasto en tiempo y dinero, la misma recolección de información acerca de las oportunidades de intercambio cuesta. El nuevo arreglo institucional y fundamentalmente las organizaciones *ad hoc* deben reducir el costo de la información, ello se traduciría en una asignación de recursos más eficiente.

Este problema tiene que ver desde información fundamental de cultivos y productos hasta la búsqueda de mercados nacionales e internacionales, información de precios, estructuras de mercado, financiamiento

etcétera.étera.éteraéteras organizaciones como la SAGDR y la SRA que como se describió en el capítulo anterior tienen áreas completas de elaboración y difusión de información, el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario y el Registro Agrario Nacional deben ser los mecanismos que permitan a los actores gozar de una mejor y mayor información que es sin duda un problema importante ya que frecuentemente existen costos asociados a dicho tema.

2) El Contrato.- Un buen diseño institucional se traduce en reducir los costos asociados al diseño, instrumentación y verificación del contrato. El contrato es el medio por el que los derechos de propiedad afectan el comportamiento económico. Todo intercambio de bienes implica la transferencia de algunos derechos de propiedad específicos, es decir, implica un acuerdo contractual. Ello es así ya que las instituciones norman y proporcionan el marco adecuado para negociar el contrato además de incluir el diseño para el cumplimiento obligatorio de los acuerdos, ello se traduce en que:

-- Incentiva a los jugadores al intercambio y la negociación de contratos al bajar los costos ya que establece los mecanismos de cumplimiento de los mismos.

La función de un contrato es la especificación del conjunto de derechos que se intercambian. La celebración de los contratos tiene un costo, y también como se mencionó tiene un costo su ejecución y cumplimiento. En términos generales hasta antes de la reforma de 1992 la extensión del intercambio en la agricultura mexicana se vió reducida significativamente ya que cada transacción requería de su propio contrato. El arreglo institucional permite disminuir los costos de negociación y ejecución de los mismos. Una parte nodal de este entramado institucional lo constituye el cumplimiento de los acuerdos. El hecho de que el intercambio de bienes no ocurra al mismo tiempo plantea problemas de incumplimiento de los acuerdos del intercambio, es claro que la ausencia de mecanismos de ejecución reducía el intercambio y no permitiría una asignación eficiente de los recursos. En el nuevo modelo agrario en el cual predominan las instituciones de mercado buena parte de los incentivos al intercambio dependen del cumplimiento de los acuerdos. En

suma el contrato trata de especificar los derechos obtenidos sobre los bienes a intercambiar y los términos del mismo intercambio. El contrato permite reducir los costos de transacción ya que:

- i) El contrato provee incentivos para la realización del intercambio al imponer sanciones a quienes incumplan los términos del intercambio;
- ii) El contrato coadyuva a disminuir problemas asociados al intercambio al especificar los términos del mismo, en ausencia de tales contratos las partes tendrían que negociar expresamente los términos del mismo aumentando los costos de transacción;
- iii) El contrato ayuda a las partes a reducir el costo del intercambio al asignar, por adelantado la responsabilidad de las pérdidas. El contrato no elimina los costos de transacción, sólo los reduce, facilitando el intercambio.

La reforma institucional de 1992 -y en general ninguna- no garantiza que se aprovechen necesariamente todas las oportunidades de intercambio. Sin embargo, si me parece que provee incentivos para mejorar el desempeño económico. Los problemas de información, la negociación del contrato y la ejecución del intercambio pueden constituirse en obstáculos al desempeño económico, los costos de transacción son costos reales. La importancia del arreglo institucional reside en que afecta el desempeño económico del campo mexicano al afectar los costos de la búsqueda, la negociación y la ejecución del intercambio. El contrato es el medio por el que los derechos de propiedad afectan el desempeño económico. El intercambio es algo más que la transferencia de bienes. Es la transferencia de derechos para "usar" los bienes intercambiados -mediaría, aparcería, etcétera.éterá.éteráéterá-. Por tanto, existe una doble relación entre la reforma institucional y el desempeño económico del sector agrícola. Las instituciones afectan el comportamiento económico y el análisis económico puede explicar el desarrollo y cambio de las instituciones agrarias.

BIBLIOGRAFIA CAPITULO 4

- Ayala, Espino, J. Límites del Estado. Límites del Mercado. Ensayos sobre economía política del Estado, INAP, México 1992.
- Ayala, Espino, J. Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del estado, (Borrador) Facultad de Economía, UNAM 1995.
- Buchanan, J y G. Tullock, El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de la democracia constitucional, Planeta-Agostini, Barcelona 1993.
- Buchanan, J. Ensayos sobre economía política, Alianza Editorial Mexicana, México 1990.
- Eggertsson, T, Economic behavior and Institutions, Cambrige University Press, Cambrige, 1991.
- Hirshman, A, De la economía a la política y más allá, FCE, México, 1984.
- Naím ,Moisés, "Instituciones: el eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina" en Folios de Este País, Tendencias y Opiniones, núm.45, diciembre 1994.
- North, D. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, FCE, México 1993.
- Phelps, E. Economía Política, Antoni Bosh, Barcelona 1986.
- Rawls, J. Teoría de la Justicia, FCE, México 1995.
- Sen, Amartya, Sobre ética y economía, Alianza Editorial y CNCA, México, 1991.
- Stiglitz, J. La economía del sector público, Antoni Bosh, Barcelona 1988.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- Aguiar, F (compilador), Intereses individuales y acción colectiva, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 1991.
- Arrow, J K, Social choice and individual values, Yale University Press, 1963.
- Atkinson, A. B. y J. E. Stiglitz, Lectures in public economics, Mc graw Hill, 1980.
- Auerbach A. J. y feldstein M, Handbook of public economics, 2vols; north Holland, 1987.
- Ayala, Espino, J. Límites del Estado. Límites del Mercado. Ensayos sobre economía política del Estado, INAP, México, 1992.
- Ayala, Espino José, "Una Introducción al neoinstitucionalismo económico" en Políticas Macroeconómicas, FAO, Roma, 1995.
- Ayala, Espino José, Mercado, elección pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del estado, Fac Economía, UNAM, 1995.
- Ayala, Espino José, Ligamientos generales para el diseño e innovación de las instituciones agrarias mexicanas. Una perspectiva desde la teoría de las instituciones, (mimeo), 1995.
- Becker, Gary, A treatise on the family, Cambrige, MA, Harvard University Press, 1981.
- Bromley, D. W, Economic interests and institutions. The conceptual foundations of public policy, Basil Blackwell, 1989
- Brown, C y P Jackson, Public sector economics, Basil Blackwell, 1990.
- Buchanan, J y G. Tullock, El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de la democracia constitucional, Planeta-Agostini, Barcelona 1993.
- Buchanan, J, Ensayos sobre economía política, Alianza Editorial Mexicana, México 1990.
- Coase, R. H, The firm, the market and the law, The University Chicago Press, 1988.
- Chang, H, The political economy of industrial policy, St. Martin Press, Nex York, 1994.
- Crozier, Michel, Como reformar al estado, FCE, México, 1992.

- Eggertsson, T. Economic behavior and institutions. Cambridge University Press, Cambridge, 1991.
- Hirschman, Albert, De la economía a la política y más allá, FCE, México, 1984.
- Hogarth R y Melvin W. Reder (eds). The Behavioral Foundations of Economic Theory, *Journal of Business*, 1986.
- Kreps, David, Introducción a la teoría de juegos, FCE, México, 1993.
- Naím, Moisés, "Instituciones: el eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina" en Folios de Este País, Tendencias y Opiniones, núm.45, diciembre 1994.
- North, Douglass, Estructura y cambio en la historia económica, Alianza Universidad, Madrid, 1984.
- North, Douglass, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, FCE, México, 1993.
- Olson, M, La lógica de la acción colectiva, Limusa, Noriega Editores, México, 1992.
- Phelps, E. Economía Política, Antoni Bosh, Barcelona 1986.
- Rawls, J. Teoría de la Justicia, FCE, México 1995.
- Sen, Amartya, "Los tontos racionales" en F Hahn y M Hollis (comp), Filosofía y Teoría Económica. FCE, México, 1986.
- Sen, Amartya, Sobre ética y economía, Alianza Editorial y CNCA, México, 1991.
- Stiglitz, Joseph, La economía del sector público, Antoni Bosh, Barcelona 1988.
- Téllez, Luis (coordinador), Nueva legislación de tierras, bosques y aguas, FCE, México, 1993.
- Thurow, C. Lester, Corrientes Peligrosas. El estado de la ciencia económica, FCE, México, 1988.
- Varian, Microeconomía Intermedia, 3a edición, Antoni Bosh, Barcelona, 1995.

- Vázquez, Nava María Elena (coordinador), La administración pública contemporánea en México, FCE, México, 1993.
- Williamson, O. Las instituciones económicas del capitalismo, FCE, México, 1991.

LEYES Y REGLAMENTOS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 1991.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, IFE, 1995.
- Ley Agraria, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 1992.
- Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 1992.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, 1996.
- Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares. *Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero de 1993.
- Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo de 1993.
- Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional. *Diario Oficial de la Federación*, 11 de agosto de 1992.
- Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios. *Diario Oficial de la Federación*, 13 de mayo de 1992.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. *Diario Oficial de la Federación*, 12 de abril de 1996.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social. *Diario Oficial de la Federación*, 4 de junio de 1992.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria. *Diario Oficial de la Federación*, 11 de julio de 1995.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- Aguiar F (compilador), Intereses individuales y acción colectiva, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 1991.
- Arrow J K, Social choice and individual values, Yale University Press, 1963.
- Atkinson, A. B. y J. E. Stiglitz, Lectures in public economics, Mc graw Hill, 1980.
- Auerbach A. J. y feldstein M, Hanbook of public economics, 2vols; north Holland, 1987.
- Ayala Espino, J. Límites del Estado. Límites del Mercado. Ensayos sobre economía política del Estado, INAP, México, 1992.
- Ayala Espino José, "Una introducción al neoinstitucionalismo económico" en Políticas Macroeconómicas, FAO, Roma, 1995.
- Ayala Espino José, Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del estado, Fac Economía, UNAM, 1995.
- Ayala Espino José, Lineamientos generales para el diseño e innovación de las Instituciones agrarias mexicanas. Una perspectiva desde la teoría de las instituciones. (mimeo), 1995.
- Becker Gary, A treatise on the family, Cambrige, MA, Harvard University Press, 1981.
- Bromley D. W, Economic interests and institutions. The conceptual fundations of public policy, Basil Blackwell, 1989
- Brown C y P Jackson, Public sector economics, Basil Blackwell, 1990.
- Buchanan, J y G. Tullock, El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de la democracia constitucional, Planeta-Agostini, Barcelona 1993.
- Buchanan, J. Ensayos sobre economía política, Alianza Editorial Mexicana, México 1990.
- Coase, R. H, The firm, the market and the law, The University Chicago Press, 1988.
- Chang H, The political economy of industrial policy, St. Martin Press, Nex York, 1994.

- Crozier Michel, Como reformar al estado, FCE, México, 1992.
- Eggertsson T, Economic behavior and institutions, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.
- Hirschman, Albert, De la economía a la política y más allá, FCE, México, 1984.
- Hogarth R y Melvin W. Reder (eds), The Behavioral Foundations of Economic Theory, *Journal of Business*, 1986.
- Kreps David, Introducción a la teoría de juegos, FCE, México, 1993.
- Naím Moisés, "Instituciones: el eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina" en Folios de Este País, Tendencias y Opiniones, núm.45, diciembre 1994.
- North Douglass, Estructura y cambio en la historia económica, Alianza Universidad, Madrid, 1984.
- North Douglass, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, FCE, México, 1993.
- Olson M, La lógica de la acción colectiva, Limusa, Noriega Editores, México, 1992.
- Phelps, E. Economía Política, Antoni Bosh, Barcelona 1986.
- Rawls, J. Teoría de la Justicia, FCE, México 1995.
- Sen Amartya, "Los tontos racionales" en F Hahn y M Hollis (comp), Filosofía y Teoría Económica, FCE, México, 1986.
- Sen Amartya, Sobre ética y economía, Alianza Editorial y CNCA, México, 1991.
- Stiglitz Joseph, La economía del sector público, Antoni Bosh, Barcelona 1988.
- Téllez Luis (coordinador), Nueva legislación de tierras, bosques y aguas, FCE, México, 1993.
- Thurow C. Lester, Corrientes Peligrosas. El estado de la ciencia económica, FCE, México, 1988.
- Varian, Microeconomía Intermedia, 3a edición, Antoni Bosh, Barcelona, 1995.

- Vázquez Nava María Elena (coordinador), La administración pública contemporánea en México, FCE, México, 1993.
- Williamson O, Las instituciones económicas del capitalismo, FCE, México, 1991.

LEYES Y REGLAMENTOS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 1991.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, IFE, 1995.
- Ley Agraria, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 1992.
- Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 1992.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, 1996.
- Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares. *Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero de 1993.
- Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo de 1993.
- Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional. *Diario Oficial de la Federación*, 11 de agosto de 1992.
- Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios. *Diario Oficial de la Federación*, 13 de mayo de 1992.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. *Diario Oficial de la Federación*, 12 de abril de 1996.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social. *Diario Oficial de la Federación*, 4 de junio de 1992.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria. *Diario Oficial de la Federación*, 11 de julio de 1995.