

59



Universidad Nacional Autónoma
de México

Facultad de Economía

EL SECTOR AGROPECUARIO EN MÉXICO
ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL
Y PERSPECTIVAS EN EL PERIODO
1990-2000

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA
P R E S E N T A
JORGE HUERTA CARRANZA

29338

DIRECTOR DE TESIS:
LIC. MANUEL LÓPEZ DE LA PARRA



México, D.F.

2001



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Agradecimientos y dedicatoria

Con profundo sentimiento de gratitud a Dios por darme la oportunidad de cumplir con mi meta.

A mi director de tesis, Lic. Manuel López de la Parra, por su interés, paciencia y orientación demostrados durante el desarrollo del presente trabajo.

A mis maestros sinodales: Lic. María Teresa Aguirre Covarrubias, Lic. Felipe Becerra Maldonado, Lic. Marco Antonio Reyes Valencia y Lic. Fidel Tapia López, por sus consejos en la revisión final del documento.

A mis colegas y amigos: Lic. Antonio Bolaños Buendía, Lic. Alfonso Quintero Ramírez, Lic. Mario Delgado Nájera, Lic. Arturo Nicolás Rodríguez Gutiérrez, por haber realizado la primera revisión del documento y cuyas críticas y consejos contribuyeron a su mejora.

A mis jefes y amigos: Lic. Joaquín Contreras Cantú, Lic. Eduardo Barenque Enríquez, Ignacio Moreno Delgado, Ing. Jorge Gritzewsky Mena, por el apoyo y la confianza que me han brindado en el desempeño de mi actividad profesional.

A mis entrañables secretarías, por su labor mecanográfica: María de los Ángeles Rojas González, Leticia Álvarez Martínez, Dolores Ortega Casasola y Edith López Miranda.

A la memoria de mi padre, Crispín Huerta Aguiñaga, a quien la muerte me arrebató en la adolescencia; espero que sepa, donde quiera que esté, que su recuerdo siempre ha estado conmigo.

A mi madre, Perfecta Carranza Martínez, con admiración y respeto. Que este trabajo sirva como recompensa al esfuerzo y sacrificio que hizo para que yo asistiera a la escuela, hecho que con nada podré pagarle.

A mis hermanos Antonia, David, Abel, Carlos, Francisco Javier, Mario y María del Consuelo, con quienes deseo compartir esta alegría.

A mi esposa, Rosa María Zaragoza Ortíz, con amor y ternura, por el apoyo moral y la confianza que me ha transmitido; este logro también es de ella.

Para mis hijos Nancy, Jorge, José Luis e Israel, para mi yerno José Eduardo García Caballero, para mis nietas Nancy Paulette y Edén Saraí, y para los nietos que vendrán. Que este testimonio sirva como ejemplo de perseverancia en su vida.

Índice

INTRODUCCIÓN 9

CAPÍTULO 1. *Evolución histórica del régimen jurídico de la propiedad social* 15

- 1.1 Época Prehispánica 16
- 1.2 Época Colonial 18
- 1.3 México Independiente 21
- 1.4 Época Posrevolucionaria 25
- 1.5 Evolución reciente del marco jurídico agrario 38

CAPÍTULO 2. *Diagnóstico del Sector Agropecuario (1983-1988)* 43

- 2.1 Antecedentes 43
- 2.2 El nuevo papel del gobierno 47
- 2.3 Importancia económica del sector 51
- 2.4 Políticas de cambio estructural y de reconversión en el campo 57

CAPÍTULO 3. *El Sector Agropecuario en el contexto de la política de modernización (1990-1994)* 65

- 3.1 Política agraria y el nuevo régimen jurídico de la tenencia de la tierra 66

- 3.2 Política de modernización en el Sector Agropecuario 71
- 3.3 Política de financiamiento y subsidios
dirigida al Sector Agropecuario 78
- 3.4 Política de reestructuración de la Banca de Desarrollo
orientada al sector rural 85
- 3.5 Integración vertical y horizontal de los procesos
productivos agropecuarios 87

CAPÍTULO 4. *Evaluación de los programas dirigidos
al Sector Agropecuario (1995-2000)* 89

- 4.1 Programa de certificación de derechos ejidales
y titulación de solares urbanos 89
- 4.2 Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) 109
- 4.3 Apoyos y servicios a la comercialización agropecuaria 110
- 4.4 Desarrollo tecnológico en el campo 112
- 4.5 Evolución económica reciente 123
- 4.6 Carreteras 139

CAPÍTULO 5. *El Sector Agropecuario ante la apertura comercial
y la globalización económica (1994-2000)* 141

- 5.1 Resultados y alcances del comercio de los productos
agropecuarios en los tratados de libre comercio
celebrados por México 141
- 5.2 Importancia del Acuerdo de Libre Comercio
con la Unión Europea 150
- 5.3 Evolución de los intercambios comerciales
con el exterior 154
- 5.4 Perspectivas del Sector Agropecuario
frente a la globalización económica 156

CONCLUSIONES 165

BIBLIOGRAFÍA 171

Introducción

El cambio registrado durante la última década en el papel del gobierno mexicano en materia de política agropecuaria forma parte de una serie de transformaciones sustanciales que se han dado en el campo de la política pública, teniendo como punto de partida el Programa Inmediato de Reordenación Económica, implementado en el régimen de Miguel de la Madrid Hurtado. Mediante este programa se intentó resolver la crisis financiera registrada a finales de 1982.

Las medidas adoptadas abarcaron cuatro aspectos fundamentales de la política económica: la política monetaria, la política fiscal, la política cambiaria y la política de comercio exterior. Los cambios más importantes fueron los siguientes: el control del circulante monetario; la reducción del gasto público y la inversión; la eliminación de subsidios y aranceles; la subvaluación sistemática de la moneda y el inicio de la apertura comercial propiamente dicho.¹

Es importante recordar que durante el periodo de 1979 a 1981, estando en turno el presidente José López Portillo, la situación económica en el país presentaba síntomas de recuperación y parecía haberse encontrado el camino hacia el crecimiento económico, con base en los abundantes ingresos provenientes de las ventas del petróleo, debido al auge registrado en ese sector. Sin embargo, y como es de todos conoci-

¹ Pérez Espejo, Rosario y Francisco Ibarra Romero, *Estudios Agrarios*, núm. 14, enero-abril, Procuraduría Agraria, México, 2000, pp. 32, 33.

do, dicha recuperación sólo fue una falacia, ya que el gobierno no se preocupó por establecer las bases que permitieran lograr un desarrollo económico integral y sostenido, impulsando con esos recursos otros sectores productivos, la industria y el campo.

Ahora bien, con la crisis ocurrida a finales de 1982, el espejismo se vino abajo cuando se registraron una serie de síntomas, cuyos rasgos principales fueron, entre otros, los siguientes: la fuga de capitales; la devaluación monetaria, el desempleo y la inflación, que al ser analizados en conjunto pusieron al descubierto la existencia de graves desequilibrios macroeconómicos y problemas estructurales muy agudos en la economía mexicana. El sector agropecuario resultó uno de los más afectados al presentar serios problemas que lo indujeron al atraso que hoy enfrenta. A continuación, baste señalar algunos de estos:

a) Estancamiento en el nivel de la actividad productiva, tanto en el área agrícola como en la pecuaria y la forestal.

b) Déficit recurrentes en la balanza comercial agropecuaria, que significaron una merma de divisas importante.

c) Deterioro ecológico y la pobreza de millones de mexicanos en las zonas rurales.

d) Incremento muy severo de los costos tanto en los insumos como en los medios de producción agropecuarios;

e) Esquemas de financiamiento tradicionales inaccesibles para la gran mayoría de los campesinos, al estar restringida sólo a proyectos, que aseguraban un potencial productivo y la recuperación de los créditos, por un lado y por otro, al considerar tasas de interés muy elevadas, provocando entre otros los siguientes efectos:

- Marcada descapitalización, bajos niveles de producción y rentabilidad;
- Abandono de las tierras como resultado de la constante migración del campo hacia las grandes ciudades del país y a los Estados Unidos de Norteamérica (lo que trae como consecuencia la desintegración de las familias campesinas);
- La formación de cinturones de miseria y asentamientos irregulares en zonas urbanas;
- Creciente dependencia hacia la importación de productos alimenticios (lo más delicado hablando en términos económicos).

En el Programa Nacional de Modernización del campo, se precisa que en los años de 1965 a 1990, la agricultura no presentó el dinamismo que la caracterizó en el pasado. Lo cierto es que el ritmo del crecimiento del producto agropecuario tuvo una caída en picada desde los años sesenta (3.8% en promedio anual en esa década, 3.3% en los setenta, 1.3% en los ochenta, con una tasa negativa de 0.8% en los años anteriores a 1989).

Bajo este marco de referencia, las hipótesis que planteo en este trabajo son las siguientes:

Primera. Que mientras no se establezca para el campo una política de desarrollo agropecuario integral y sustentable capaz de resolver los problemas estructurales que hoy presenta, seguirán existiendo los altos índices de pobreza y de marginación en el agro mexicano, situación que determina la existencia de serios obstáculos, para el aprovechamiento de los recursos disponibles, tanto naturales como humanos y se seguirá manteniendo inevitablemente la dependencia alimenticia hacia el exterior, debido a la falta de políticas y programas diseñados de manera integral y sostenida, sin tintes demagógicos ni partidistas, congruentes con las necesidades reales del campo y que además mejoren la calidad y nivel de vida de todos los campesinos y sus familias.

Segunda. El sistema jurídico con las disposiciones aplicables al medio rural y agropecuario que hoy existen, no ha podido ser instrumento eficaz para la obtención de una total seguridad legal y bienestar económico de los habitantes y productores del campo —lo que se contrapone con lo que señala el discurso oficial—, Consecuentemente, no se ha logrado el bien común de la población rural y ha sido además causa de la enorme emigración de mexicanos (principalmente de campesinos), hacia los Estados Unidos de Norteamérica.

El marco teórico que sustenta esta investigación se basa fundamentalmente en la Teoría del Desarrollo Sostenido, entendida como proceso de cambio estructural global e integral, en donde se proponga lograr la autosuficiencia alimenticia y con ello superar el nivel de dependencia en materia de alimentos y productos agropecuarios básicos que aqueja al país, a través de la puesta en marcha de programas y proyectos, que contemplen en primera instancia un fomento real de las inversiones en el campo, la instrumentación de programas de investigación agrícola y

tecnológica, y el establecimiento de programas de capacitación para el campesino desde el punto de vista jurídico en materia de tenencia de la tierra; orientación adecuada sobre los sistemas de crédito y en general sobre nuevas técnicas de producción y comercialización. Acciones que traerían como consecuencia, un incremento en la producción nacional de alimentos; una mayor rentabilidad de las actividades del campo; la reducción de importaciones de este tipo de productos; la aplicación de tecnología más moderna y avanzada, establecimiento de canales de producción, transformación y comercialización en mejores condiciones de competencia tanto nacional como internacionalmente.

Esto implica como es de suponerse, proponer reformas estructurales y macroeconómicas de largo alcance, con mucha seriedad y con un profundo sentido de responsabilidad y amor a México y sobre todo a los campesinos —el sector más olvidado—, tanto por el gobierno como por la misma sociedad. Así mismo es apremiante también plantear en los nuevos programas que se diseñen, promover las condiciones óptimas para lograr mejores niveles de desarrollo en lo económico, lo social y en lo cultural; desplegar acciones y programas de uso de recursos que favorezcan la equidad y la superación de la pobreza en síntesis, se debe buscar que los beneficios del desarrollo se distribuyan de manera más equitativa entre todos los miembros de la sociedad.

Tomando en cuenta lo anterior, consideré como periodo de análisis para el Sector Agropecuario la década de los noventa, en la que dicho sector se ve involucrado en un proceso de cambio profundo en el aspecto agrario, derivado de las reformas al artículo 27 constitucional, y de la aparición de su ley reglamentaria en 1992, así como en la instrumentación de políticas económicas, contenidas en los respectivos planes nacionales de desarrollo y en los programas de mediano plazo, tanto sectoriales como especiales, aplicados durante este periodo en el agro mexicano, tales como el Programa Nacional de Solidaridad (1989-1994); el Programa Nacional de Modernización del Campo (1990-1994); el Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural (1995-2000); Programa Sectorial Agrario (1995-2000); Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (1993-2000); Programa de Apoyos Directos al Campo; y la creación de organismos como ASERCA (Asesoría y Servicios a la Comercialización Agropecuaria), encaminados todos ellos a cubrir las nuevas exigencias del campo mexicano, para integrarse al proceso de globalización económica.

Bajo este orden de ideas el estudio se inicia con un primer capítulo, "Evolución histórica del régimen jurídico de la propiedad social", en el que se revisan las diversas formas que ha ido adoptando la tenencia de la tierra, pasando por los diferentes escenarios históricos: la época prehispánica, la colonia, el periodo del México independiente, la época posrevolucionaria con la aparición de la Ley Agraria en 1915 y su inclusión en la Constitución de 1917 (en esta parte del trabajo el análisis abarca hasta antes de la última reforma constitucional, ocurrida a principios de los años noventa).

En el segundo capítulo, "Diagnóstico del Sector Agropecuario (1983-1988)", se presenta el panorama económico que imperaba en el país durante el periodo; se analiza el nuevo papel que ha jugado el gobierno, las medidas de política económica implementadas para resolver la severa crisis ocurrida a fines de 1982 y se destaca la importancia económica del sector agropecuario, considerando para ello indicadores económicos tales como: la población rural; el número y superficie de las unidades de producción; la población ocupada por sectores y las políticas de cambio estructural y de reconversión en el campo.

En el tercer capítulo, "El Sector Agropecuario en el contexto de la política de modernización (1990-1994)", se exponen los aspectos más relevantes en materia agraria que resultaron de la reforma al artículo 27 constitucional; y de la aparición de su ley reglamentaria en la que se decreta la terminación del reparto agrario y las políticas de modernización dirigidas a este sector; las políticas de financiamiento y subsidios dirigidas al sector agropecuario; la política de reestructuración de la banca de desarrollo, es decir, la instrumentación de nuevas políticas aplicadas al sector.

El cuarto capítulo, "Evaluación de los programas dirigidos al Sector Agropecuario (1995-2000)", está dedicado al estudio de los programas que por su impacto social y económico son los más representativos, tales como: PROCEDE, PROCAMPO y algunos de los programas de desarrollo tecnológico aplicados al campo, mediante los cuales se ha venido realizando el ordenamiento y la regularización de la propiedad rural, el apoyo crediticio y directo vía subsidios, respectivamente. Se analiza la evolución económica reciente y la estructura de mercados y precios de los productos agropecuarios.

En el quinto capítulo, "El Sector Agropecuario ante la apertura comercial y la globalización económica (1994-2000)", se revisa la estrate-

gia aplicada al sector agropecuario para incorporarlo al proceso de globalización mediante los tratados de libre comercio con América del Norte, Centro y Sudamérica, Europa e Israel, señalando sus limitaciones y alcances, el comportamiento de los precios, la aplicación de la tecnología, etcétera y una nueva perspectiva del sector agropecuario, el papel del Estado ante este nuevo esquema de desarrollo.

Finalmente, se exponen las conclusiones y recomendaciones.

1. Evolución histórica del régimen jurídico de la propiedad social

Se puede afirmar sin temor a equivocarse, que las diversas formas que a través del tiempo ha ido adoptando la tenencia de la tierra en nuestro país, es producto de su propia evolución histórica, sociológica y política, y que para lograr una mejor comprensión sobre los cambios que a partir de 1992 ha venido experimentando el agro mexicano con las reformas al artículo 27 constitucional, en cuanto al régimen de propiedad y a las distintas formas de organización social para la producción agrícola y pecuaria, se considera importante revisar en este capítulo el desarrollo del régimen jurídico para la tenencia de la tierra rural, partiendo de sus antecedentes más remotos, permitiéndonos con ello, otorgarle a la tierra rural el valor real que representa;

Destacar las ventajas y desventajas de la propiedad social en sus dos figuras ejido y comunidad y las perspectivas del agro ante los nuevos retos que enfrentarán los productores del campo con la adopción del dominio pleno y con ello de la propiedad privada de la tierra. Por lo tanto —aunque de manera breve—, es conveniente revisar el desarrollo cronológico de las formas de tenencia, distribución y explotación de la tierra en México, a fin de destacar la importancia que representa el sector rural en el proceso de desarrollo económico, político y social del país, ya que de no darse las condiciones que favorezcan dicho proceso, seguramente estaremos entrando a nuevas formas de dependencia con los países altamente desarrollados.

1.1 ÉPOCA PREHISPÁNICA

Comúnmente al relatar los antecedentes de cualquier materia relacionada a nuestro país, los estudiosos parten de la época prehispánica, en esta ocasión no será la excepción, toda vez que iniciaremos este estudio a partir de lo que fue la sociedad mexicana y especialmente de ésta, debido al mayor grado de desarrollo alcanzado en comparación con otros grupos étnicos de la época, y la influencia política que Tenochtitlan y la cultura náhuatl ejercían sobre las demás tribus de Mesoamérica. En 1520 encontramos en esta cultura lo que pudiera ser el antecedente lejano del actual ejido, el *calpulli*, nombre que recibía el barrio que servía de base para la división geográfica y política de los mexicas.

A principios del siglo XVI —a la llegada de los españoles—, la organización social y productiva de los mexicas, estaba basada en la distribución de la tierra de acuerdo con las categorías sociales, y aunque su principal actividad fue la guerra consideraron a la tierra como principal riqueza, aquí radica su importancia, siendo el factor vital de dominio y de diferenciación social. A la cabeza de la organización mexicana figuraba el supremo señor *Tlacatecuhtli* o *Hueytlatoani*, con familiares y su corte (consejo supremo del señor), para ellos se reservaban las tierras llamadas *tecpantlalli*, sufragando los gastos de gobierno y mantenimiento de los palacios, sumado a este concepto los tributos que debían pagar los barrios de Tenochtitlan, los señoríos aliados y los grupos dominados.

El segundo nivel jerárquico lo ocupaban los *tlatoques*, personas emparentadas en forma consanguínea o civil con el supremo señor, ejercieron su mando en las provincias tenochcas, acompañados por funcionarios llamados *tecutzin* y por sus descendientes los *pipiltzin*, además de recibir una proporción de los tributos, estos grupos sociales controlaban y administraban las tierras *tlatocallalli* (propiedad absoluta del rey) eran de la mejor calidad, se encontraban cerca de los pueblos donde el rey tenía su domicilio.

Los *pillalli* fueron tierras dadas en posesión a los nobles por servicios prestados al rey, solo podían transmitir las por herencia de padres a hijos, no podían cederse ni venderse, creándose verdaderos mayorazgos,¹ estas tierras también eran poseídas por los nobles por recompensa de un servicio, permitiéndoles en este último caso cederlas o enajenarlas

¹ Este término se refiere a aquella institución destinada a perpetuar en una familia la propiedad de bienes.

con la prohibición de no transmitir las a la clase social baja. Un lugar especial lo ocupaban los guerreros quienes tenían bajo su encargo las tierras llamadas *mitlchimalli*, que permitían sufragar los gastos de guerra. De forma similar los sacerdotes custodiaban las tierras *teotlalpan*, cuyos frutos se dedicaban al sostenimiento de los templos, gastos ceremoniales y de culto.

Todas las tierras anteriores eran cultivadas por los *macehuales* habitantes de los barrios, el común de la gente que no siempre recibía el pago de un salario, así como por los aparceros quienes recibían parte de la cosecha obtenida. La base de la organización social la completaban los esclavos, los tlamemes, y los meyeques o talmectec, es importante mencionar que ninguno de estos grupos poseían tierras para cultivo, su principal fuente de ingresos derivaba de su fuerza de trabajo.

Vale la pena señalar, que cada barrio o *calpulli*, estaba dotado de tierras de labor divididas en dos grandes conjuntos: las parcelas asignadas en lo individual a cada jefe de familia llamadas *calpullalli*, que se daban en usufructo y por tanto no podían transmitirse, excepto por herencia, tampoco podían arrendarse, y el titular de la parcela junto con sus familiares estaban obligados a cultivarla directamente, resaltamos aquí la primer característica, esta forma de tenencia de la tierra era similar a la que prevalecía hasta antes de la reforma de 1992, donde no hay propiedad, solo usufructo y posesión de la misma, el jefe de familia podía perder el usufructo de la parcela por no cultivarla durante dos años consecutivos o por abandonar el barrio. El otro conjunto eran las propiedades del barrio, las *altepetalli*, cuyo cultivo correspondía a todos los miembros del *calpulli* y cuyo producto se destinaba a financiar obras de utilidad colectiva como pagar tributos, atender los gastos de los servicios públicos del barrio y crear un fondo común.

Como puede verse con los datos descritos anteriormente, el régimen de propiedad de la tierra de los mexicas fue determinado tanto por la clase social que las poseía, como por el objetivo a que estaba orientado. Descontando las tierras *tlatocalli*, tierra del Señor, y las tierras *tecpanalli*, tierra de los nobles, existían propiamente dicho tres clases de tierras según su posesión y el destino de su producción:

Públicas	<i>Teotlalpan</i> (tierras para gastos de culto)
	<i>Milchimalli</i> (tierras para el mantenimiento del ejército)
	<i>Pillalli</i> (tierras de nobles o hidalgos)

Comunales	<i>Calpullalli</i> (tierras de los barrios) <i>Altepetalli</i> (tierras de los pueblos)
Conquista	<i>Tlatocamilli</i> (tierras del señorío) <i>Yahutalli</i> (tierras por derecho de conquista, a disposición del rey ²)

Por lo que se refiere a las dos clases de tierras de conquista, agregamos que: las *tlatocamilli* fueron destinadas a sufragar gastos de la casa del señor, ofrecer alimento a menesterosos y pasajeros. Las *yahutalli* eran tierras de pueblos conquistados, parte de ellas pasaban a propiedad del señor de los nobles y la otra a posesión del pueblo sometido.

1.2 ÉPOCA COLONIAL

Inmediatamente después al descubrimiento geográfico que ocasionó un inmenso número de problemas entre España y Portugal, interviene la iglesia católica con el fin de dirimir esos conflictos de derecho internacional público por las tierras de Latinoamérica, por lo que en mayo de 1493 el papa Alejandro VI expide las bulas *Noverunt universi* e *Inter caetera* dirigidas a los reyes de Castilla, León, Aragón, Sicilia y Granada, Fernando e Isabel, con las cuales la Corona española obtuvo el dominio y posesión de las tierras americanas y la facultad para titularlas a favor de sus súbditos, la evangelización la difusión del idioma y otros aspectos culturales disfrazaron y solaparon el motivo principal de la conquista.

Al consumarse la caída de Tenochtitlan, la corona española adoptó medidas tendientes a organizar la vida política, económica, cultural y social del enorme territorio conquistado, depurando el sistema jurídico romano de la propiedad privada, incorporando instituciones hispánicas, protegiendo y manteniendo las mejores figuras indígenas; El monarca inició el reparto de tierras mediante capitulaciones, se trataba de contratos que estipulaban que, uno de los beneficios que recibirían los jefes de las expediciones era la repartición de tierra entre sus soldados. Por ese tiempo surge, el Consejo Real de las Indias que emi-

² Medina Cervantes, José Ramón, *Derecho Agrario*, Harla, México, 1987, p. 36.

tió diversas disposiciones según para promover el mejoramiento espiritual y material de los indios, pero las necesidades políticas y fiscales de los colonizadores desvirtuaron las buenas intenciones de la Corona española, autorizándose la creación de instituciones cuyo propósito era modificar las costumbres de los naturales, obtener tributos de ellos y desposeerlos de sus tierras, como ejemplo de esta forma de reparto encontramos a las mercedes las cuales operaron como donaciones que retribuían el esfuerzo y el mérito de quienes habían servido a la Corona otorgándose tanto a españoles como a indígenas.

Otras formas de reparto fueron: las encomiendas, los repartimientos, las peonías que en poco tiempo justificaron los abusos corporales, la explotación de hombres, mujeres, ancianos y niños que en muchos de los casos ocasionó su muerte, más las nuevas enfermedades traídas por los españoles, dieron lugar al despoblamiento del territorio, ocasionando que la Nueva España perdiera el 90% de su población, siendo hasta 1940 año en el que México logra recuperar los 20 millones de habitantes que tenía a la llegada de los españoles.

A finales del siglo XVI apareció la adjudicación con ella se titulaba y adquiría en subasta pública al mejor postor el dominio de tierras baldías y realengas. Para 1591 surgen las Composiciones cuya función era regular la tenencia de la tierra legalizando las tierras poseídas. En 1692 se crea en la Nueva España la Superintendencia de Beneficio y Composiciones de Tierras y Aguas, cuya tarea se abocó a regularizar las tierras de particulares y las pertenecientes a instituciones civiles y eclesiásticas.

Estas consecuencias atrajeron la atención de la Corona española quien en 1551 por conducto del emperador D. Carlos y el príncipe G. en Cigales se expide la Ley I, para tratar de remediar la situación y preservar a los naturales; tal disposición ordenó que Todos los indios que estuvieran separados por montes y ríos deberían estar juntos, reducidos en pueblos.³ Para 1573 el Consejo Real de las Indias recomienda al rey Felipe II expedir la Ley VIII, con la que se establecen las condiciones que deberían tener los sitios donde habían de ser formados esas poblaciones.⁴

Con esta estructura la Corona permitió a grupos de indios, criollos y mestizos dos formas de poseer tierra; los propios que fue una especie de

³ Fabila, Manuel, *Cinco siglos de legislación agraria en México*, 2a. ed., Hersa, México, 1990, p. 16.

⁴ *Ibidem*, p. 20.

posesión que operaba en España, y que se estableció en el nuevo mundo de forma similar, consistiendo en una superficie asignada al ayuntamiento con el fin de obtener recursos para atender los gastos administrativos del pueblo, además esta figura se fortaleció por la gran similitud con el altepetlalli tierra comunal de los mexicas; La segunda clase de posesión fueron los terrenos de la azotea que venían funcionando también en España, asignándose a los vecinos del pueblo mediante sorteo, en nuestro territorio se distribuyeron como parcelas familiares y constituyeron la base de la economía de las familias campesinas.⁵

Podemos asegurar que durante los tres siglos de colonia, no existió problema agrario en la nueva España, tomando en cuenta los 4 millones de kilómetros cuadrados y los 6.5 millones de personas que habitaron en 1808, lo que sí se presentó, fue el acaparamiento de tierras principalmente en la zona centro del país, lugar donde se hallaban las de mejor calidad, ocasionando innumerables quejas de los pueblos ante los tribunales; La presentación de testigos, los reconocimientos de linderos de las tierras en litigio, el levantamiento de planos y diligencias que se practicaron generaron un importante Corpus Documental denominados por tratadistas agrarios *Títulos primordiales*.⁶ La Corona española expidió miles de títulos y escrituras en favor de poblados en todo el país, que constituyen la base jurídica de los actuales núcleos agrarios.

Por otra parte las tierras de cultivo y agostadero de la Nueva España quedaron en posesión de los peninsulares los cuales las adquirirían a título particular con dominio pleno, en cambio las tierras otorgadas por la Corona en favor de los indios sólo eran concesionadas.⁷

Posteriormente el avance de colonización del territorio y el descubrimiento de minas, aceleraron la concentración de grandes extensiones de tierra principalmente quedaron en poder de peninsulares de clase alta (funcionarios, comerciantes e industriales), surge el mayorazgo con gran fuerza como medio para perpetuar el nombre de la familia, acrecentar el patrimonio, "la tierra era considerada como un prestigio fa-

⁵ Secretaría de la Reforma Agraria, *La transformación agraria: origen, evolución, retos, testimonios*, 2a. ed., México, 1998, p. 18.

⁶ Parece que estos documentos los redactaron los habitantes de las comunidades, algunos contienen glosa escrita en lengua indígena y narran la historia de su fundación; además, describen las tierras comunales y sus linderos.

⁷ Medina Cervantes, José Ramón, *Derecho Agrario*, Harla, México, 1987, p. 62.

miliar y financiero”⁸ para J. Ramón Medina Cervantes, el mayorazgo es la célula del latifundismo en México que más tarde dio origen a la hacienda.

Independientemente de los antecedentes prehispánicos y coloniales, el desarrollo agrario en México surgió prácticamente al mismo tiempo que la demanda por la independencia, reflejada en la ideología de Miguel Hidalgo y Costilla y José María Morelos y Pavón y aunque las Cortes de Cádiz publicaron el 28 de abril de 1813 en la Nueva España la Real orden sobre reparto de tierras a los indios la revolución de independencia ya había iniciado reclamando precisamente eso; restitución de las tierras a los indígenas. Hidalgo el 5 de diciembre de 1810 en Guadalajara, expidió un decreto ordenando:

Por el presente mando a los jueces y justicias de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que enterándolas en la caja nacional, se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo, sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos.⁹

Morelos por su parte, con la disposición del 17 de noviembre de 1810 abolió la esclavitud y por lo tanto las distintas clases sociales, determinó que en lo sucesivo los habitantes responderían a la categoría de americanos, estableció el derecho de los indígenas a recibir la renta de sus tierras.¹⁰

1.3 MÉXICO INDEPENDIENTE

Para 1820, la mayor parte del territorio de México se encontraba con grandes regiones despobladas, la escasa comunicación no permitía en lugares apartados apreciar claramente el problema agrario, por el contrario en comunidades con mayor influencia demográfica podía obser-

⁸ *Ídem.*

⁹ Fabila, Manuel, *Cinco siglos de legislación agraria en México*, op. cit., p. 56.

¹⁰ *Ibidem*, p. 55.

vase a todas luces la marginación y pobreza que envolvían a los habitantes.

En estos términos entendemos el descontento de los indígenas, ya que, su vida rodeada por latifundios pertenecientes a la iglesia y a particulares, más el descontento de toda índole de grupos (republicanos, federalistas, centralistas, monárquicos, liberales y conservadores), originó una gran guerra civil complicada por si fuera poco, por la situación exterior que mantenía México con otros países, resultando devastador para nuestro país ya que pierde más de la mitad de su territorio, deja su población diezmada y su capacidad productiva seriamente dañada.

Durante ese primer tercio del siglo XIX aparecen varios ordenamientos tendientes a mejorar la política agraria, el Gobierno pretendió resolver el problema con base en políticas demográficas, alentando actividades agrícolas e industriales, propiciando movimientos migratorios que vinieran a poblar y fecundar la zona norte de nuestro país, tierra que había permanecido sin aprovecharse plenamente por el hombre, sin embargo fue un fracaso, factores climatológicos, geográficos; la mala calidad de la tierra, la falta de comunicaciones, la insuficiencia de salubridad y el bajo nivel de vida de la población, provocaron que la gente se concentrara sólo en la parte central del país, encontrándose el resto del territorio escasamente poblado y la agricultura poco desarrollada. En 1846 se creó la Dirección de Colonización e Industria para resolver asuntos relacionados con la migración.

No hubo colonizadores nuevos y el acaparamiento de tierras continuó, en contraposición con su misión espiritual, durante los 350 años de dominación, la Iglesia católica devino en el principal propietario de tierras, acumulando enormes superficies, que generalmente no eran bien explotadas y ocasionalmente daba en arrendamiento, a esto se debe el término *Tierras en manos muertas*. Por lo que el gobierno liberal de Ignacio Comonfort manifestó en 1856 que un obstáculo para la prosperidad económica de México era la falta de productividad y movilidad de las tierras pertenecientes a instituciones civiles y eclesiásticas. Posteriormente estas tierras propiedad de la iglesia serían rematadas, fue un engaño, ya que la iglesia las mantuvo a través de presta nombres y grandes terratenientes, que posteriormente volvían a heredarlas a la iglesia.

En 1856, el ministro Miguel Lerdo de Tejada promovió la Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas,

cuyo propósito era hacer circular la tierra en manos muertas mediante su adjudicación a los arrendatarios,¹¹ se dispuso entre otras cuestiones que todas las fincas rústicas y urbanas de las Corporaciones Civiles o Eclesiásticas se adjudicaran en propiedad a todas las personas que las tenían arrendadas. Con esta ley la propiedad de la tierra se activo mediante el fraccionamiento y la venta.¹² Esta ley inmediatamente adquirió un carácter constitucional, ya que la parte medular de su contenido fue incorporada al artículo 27 de la Constitución Política de 1857, exceptuándose únicamente los edificios, ejidos y terrenos destinados directa e inmediatamente al objeto del instituto que prestaba un servicio público a las poblaciones, y aquellas propiedades pertenecientes al ayuntamiento.

Para 1859 se expide la Ley de Nacionalización de Bienes del Clero, decretando la entrada al dominio de la nación todos los bienes que el clero habían estado administrando, creando un nuevo tipo de propiedad, la de los bienes nacionalizados.¹³

Durante la larga permanencia de Porfirio Díaz en el poder, se consolida la hacienda como sistema de producción. Para diciembre de 1883 se emite el Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras; y en 1894, la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos. Ambos ordenamientos fueron creados con el propósito de identificar las tierras sin propietario, para incorporarlas a la vida económica del país, mediante su deslinde, medición, avalúo y venta a particulares. Fueron hacendados los que principalmente las adquirieron mediante compra a precios ridículos. Las encargadas del deslinde y medición, fueron compañías privadas por medio de concesión otorgada por el gobierno; Las personas para amparar su propiedad y no verse perjudicadas con este procedimiento, tuvieron que acreditar su propiedad o posesión con títulos, de lo contrario, serían despojadas arbitrariamente de sus tierras, situación que ocurrió en muchos de los casos.

El gobierno federal no tuvo los recursos suficientes para pagar el trabajo de estas compañías, por lo que en compensación a su servicio, les otorgó una tercera parte de la superficie deslindada que para 1910 se trató del 10% total del territorio nacional, esto es, 20 millones de

¹¹ *Ibidem*, pp. 91-95.

¹² Este procedimiento incluía la elaboración de planos de los terrenos deslindados, y en ellos se señalaba a los beneficiarios con el reparto.

¹³ *Ibidem*, pp. 104-107.

hectáreas; Los 40 millones de hectáreas entregadas al gobierno federal para su enajenación salvo excepciones, fueron adquiridas por los grandes hacendados, empresas mineras y los ferrocarrileros alcanzando el 95% de estas tierras.

La consolidación de la hacienda dio lugar a éxitos aislados en la producción agropecuaria, como es el caso del henequén y algunos otros de plantación, pero también polarizó la estructura social con una ínfima cantidad de hacendados, empresarios y una enorme masa de desposeídos, de 15, 160, 369 personas que habitaron en México en 1910, 71.3% se localizaba en el medio rural, de éstas 2.8% en el ámbito semirrústico y 28.7% en las zonas urbanas. Del total de la población 9,755,674 eran personas inactivas y 5,337,889 activas, según datos del INEGI.

La fuerza de trabajo en las haciendas descansaba en 3,130,402 peones y jornaleros representando 57.9% del total; población económicamente activa. Las haciendas se extendieron por todo el país, poseían todas las tierras de riego y prácticamente la totalidad de la maquinaria, los aperos de labranza y el ganado de trabajo, ello les permitió controlar la producción y los precios, manipular los mercados agropecuarios y ejercer un férreo control de la producción rural; sin ser la única causa, puede afirmarse que la aguda concentración de la tierra constituyó la bandera principal de la Revolución en 1910.¹⁴

Entre otras causas que dieron origen a la Revolución de 1910, fueron principalmente: La insatisfacción derivada del autoritarismo, la ausencia de democracia, la concentración de la riqueza y de la propiedad así como la violencia de los órganos de represión del Estado. Inicia la Reforma Agraria en plena lucha civil en periodo preconstitucional sustentada firmemente en el Derecho con la expedición de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 emitida por Venustiano Carranza, para moderar la desigualdad, recuperar las tierras arrebatadas injustamente a los pueblos, elevar los salarios de los obreros y en general mejorar las condiciones de vida de la población rural.¹⁵

Se presentaron insurrecciones campesinas por todo el país, como el de Manuel Lozada, apodado el Tigre de Alicia, que actuaba en Tepic. En 1869 creó el Comité de Estudio y Deslinde de Tierras; su propósito fue que los pueblos recobraran la propiedad de las tierras que justa-

¹⁴ Medina Cervantes, José Ramón, *Derecho Agrario*, op. cit., p. 114.

¹⁵ Secretaría de la Reforma Agraria, *La transformación agraria: origen, evolución, retos, testimonios*, op. cit., pp. 31-37.

mente les pertenecían, esta acción se reitera dentro del "Manifiesto de la nación" del 18 de enero de 1873, incluyéndose la explotación y cultivo de los terrenos nacionales. Esta reintegración de propiedad a pueblos de Nayarit fue retomada por el general Juan Lerma y los líderes agraristas Antonio R. de Laureles y Prisciliano Góngora, movimientos campesinos que concluyeron con la dotación de los ejido San Felipe Aztatán, Tuxpan y Pantanal.

Otros movimientos agrarios se presentaron en el estado de Hidalgo encabezado por Julio López conocido como "el John Brown de los indios", exigiendo la repartición de tierras. La lucha en el municipio de Mizquihuala logró el fraccionamiento de la hacienda ubicada en Actopan, perteneciente a los imperialistas, beneficiando a más de 700 peones que se convirtieron en propietarios. En Tezontepec y Valle del Mezquital Manuel Orozco y Francisco Islas dirigieron a más de 500 campesinos demandando la posesión de las tierras que detentaban hacendados por no acreditar su propiedad con títulos originarios, ya que las habían arrebatado a los antiguos pueblos de forma ilegal; el movimiento fracasó, los rebeldes fueron perdonados por el presidente Benito Juárez. En Zacatecas García de la Cadena logró la liberación económica de 50 000 familias otorgando la propiedad de predios ganaderos y agrícolas. En San Luis Potosí, en 1881, Juan Santiago, Mauricio Zavala, Pedro Diez Gutiérrez y Patricio Rueda repudiaron la propiedad y pregonaron el comunismo. En Michoacán y Guanajuato también hubo levantamientos en el medio rural, liderados por el coronel Santa Fe solicitando tierras.¹⁶

1.4 ÉPOCA POSREVOLUCIONARIA

La orientación ideológica en materia agraria de la cual parte el movimiento revolucionario es clara, reflejada tanto en el programa del partido liberal expedido el 1° de julio de 1906, teniendo como lema "Reforma, Libertad y Justicia", cuyo contenido hizo referencia a dos aspectos importantes a saber la dotación y la restitución de tierras y agua. En primer lugar se dirigió a los dueños de tierras, ordenándoles hacerlas producir de lo contrario se les desposeería de ellas y se incorporarían al

¹⁶ Medina Cervantes, José Ramón, *Derecho Agrario*, op. cit., pp. 121-123.

Estado, quien tendría la facultad posteriormente de proporcionarlas a quien las solicitará y las hiciera producir, mediante la dotación de éstas, con la única restricción de no enajenarlas. Por su parte, el Plan de San Luis Potosí del 5 de octubre de 1910, expedido por Francisco I. Madero, resaltó el remedio que se implementaría al arbitrario despojo del que fueron objeto sus primitivos propietarios abusando de la Ley de Terrenos Baldíos; dicho plan determinó como elemento principal la restitución de los terrenos a quienes habían sido despojados por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallo de los Tribunales de la República, además se determinó pagar una indemnización por concepto de daños sufridos, y solo en caso de que, las tierras hubieran pasado a manos de terceros antes de la promulgación de este plan se pagaría una indemnización total por el valor de las tierras.¹⁷

La insurrección maderista triunfo en mayo de 1911 con la salida del país del general Porfirio Díaz, sustituyendo provisionalmente la presidencia León de la Barra, quien inmediatamente convocó a elecciones de las que resultaría presidente Francisco I. Madero. El ejército federal se preservó, las fuerzas revolucionarias fueron desmovilizadas y dadas de baja. No contar con una mayoría en el Congreso, entre otras causas, imposibilitaron que Madero pudiera lograr la aprobación de leyes necesarias para cumplir los postulados del Plan de San Luis Potosí, por esta razón las promesas agrarias no se cumplieron, generando una gran inconformidad, entre los diversos líderes y caudillos del movimiento.

Por último el Plan de Ayala expedido el 28 de noviembre de 1911 por los generales Emiliano Zapata, José Trinidad Ruiz, Otilio E. Montaña, Francisco Mendoza, Jesús Morales, Eufemio Zapata, Próculo Capistrán, entre muchos otros, con el lema "Reforma, Libertad, Justicia y Ley" a través de dicho plan se intentó restituir los terrenos, montes y/o aguas que fueron arrebatados a ciudadanos o pueblos que acreditaron con títulos su propiedad, mediante la expropiación, previa indemnización de los grandes latifundios para dotar de tierra, aguas y/o montes a ciudadanos y pueblos con el fin de crear ejidos, colonias, fundos legales y lograr el bienestar de los mexicanos.¹⁸

Además hubo otros movimientos, por ejemplo el encabezado por Francisco Villa, que aunque no tuvo un agrarismo definido estipuló de igual manera que los Planes de Ayala y de San Luis Potosí, por la desapari-

¹⁷ Fabila, Manuel, *Cinco siglos de legislación agraria en México*, op. cit., pp. 177-180.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 181-184.

ción del Latifundio y la devolución de tierras a los pueblos. Por su parte, Venustiano Carranza encabezó el Ejército Constitucionalista, entre sus propuestas agrarias importantes destaca que también trabajó por la restitución y la dotación de tierras para los pueblos.

De tal forma distinguimos en el pensamiento filosófico e ideológico de los precursores de la Reforma Agraria la intención de implementar dos medidas tendientes a lograr en aquella época una justicia social, estas fueron: la restitución de tierras y/o aguas a sus antiguos poseedores, los cuales habían sido despojados ilegalmente de las mismas nulificando todos los actos jurídicos que a todas luces eran producto de una dolosa interpretación de la Ley sin que el Estado o el pueblo beneficiado contrajeran obligación alguna con la persona física o moral que aparecía como titular de las tierras y/o aguas; otra medida fueron la dotación de tierras y/o aguas a pueblos y campesinos carentes de ellas, ya sea porque nunca las hubieran poseído o porque no hubiesen logrado su restitución por carecer de los títulos respectivos; esta acción consistió en entregar al poblado tierras y/o aguas tomadas de una propiedad legítima, manejándose forzosamente como un procedimiento de expropiación, por lo que el terrateniente debía ser indemnizado con el valor de la superficie afectada.

La Comisión Nacional Agraria, creada por la ley del 6 de enero de 1915, fue la responsable de determinar, con intervención de las Comisiones Locales Agrarias, los comités particulares ejecutivos y el Ejecutivo Federal, la procedencia de estas dos acciones, y aunque la mencionada ley, en su artículo 8° estipulaba que el reparto agrario debiera ser ágil,¹⁹ dicha comisión funcionó hasta el 8 de marzo de 1916. Para 1917,

[...] la Comisión Nacional Agraria únicamente había expedido tres resoluciones definitivas, en Iztapalapa, Xalostoc y Xochimilco. Indudablemente se trató de un reparto escaso y lento, porque para 1920 sólo se habían repartido 381,926 hectáreas, consistentes en una superficie menor a la extensión de algunas haciendas del norte del país.²⁰

El propósito era terminar con el latifundio, obtener una equitativa distribución del suelo agrícola, emancipar a la clase campesina, aliviar-

¹⁹ *Ibidem*, p. 231.

²⁰ Secretaría de la Reforma Agraria, *La transformación agraria: origen, evolución, retos, testimonios*, op. cit., pp. 48 y 51.

la e independizarla económicamente, dándole o restituyéndole las tierras necesarias para su subsistencia, para crear una clase media rural próspera y progresista y sobre todo impedir nuevamente la concentración y el acaparamiento de la propiedad rural.

A través de los principios básicos de justicia y equidad, que inspiraron a los hombres de la revolución y que más tarde habían de ser traducidos a la norma jurídica fundamental, se puede entender por qué la Constitución de 1917 en su artículo 27 denominado por los doctrinarios *Estatuto Agrario de México*, reconoció a la Nación el derecho pleno sobre las tierras y aguas localizadas dentro de su territorio, con la facultad de transmitir el dominio de ellas a particulares para constituir así la propiedad privada, imponiendo las modalidades que dicte el interés público para conservar y aumentar su desarrollo, aprovechando los elementos susceptibles de apropiación y hacer una distribución más equitativa de la riqueza pública, por lo que dotó al gobierno de un poder regulador de la propiedad en beneficio de la sociedad, dictando para esto las medidas necesarias para fraccionar los latifundios, impulsar la pequeña propiedad, crear centros de población, y dotar a pueblos rancherías y comunidades con tierras y aguas tomadas de propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad.

También reintegró la personalidad jurídica a los núcleos de población que, de hecho o por derecho, conservaban estado comunal, para poseer y administrar bienes raíces. Consagró, como ya mencionamos, la garantía individual de respetar la pequeña propiedad, depositando en el constituyente fe absoluta en ella, como garante de la producción de alimentos e instrumento para la formación de una clase media rural fuerte, enérgica que reuniera las virtudes capitales de la ciudadanía.

Asimismo, con este artículo 27 se adoptaron algunas medidas necesarias para evitar en lo futuro la concentración de suelo agrícola, además declaró revisables todos los contratos y concesiones celebrados por los gobiernos anteriores partiendo de 1876, de los cuales se desprendía acaparamiento de tierras, aguas o riquezas naturales pertenecientes desde aquel año a la nación y facultó al presidente de la República para declarar nulos esos actos jurídicos sobre todo cuando se causara perjuicio al interés público.

Por otro lado, el precepto constitucional prohibió a las iglesias en términos absolutos, la adquisición, posesión o administración, por sí o por interpósita persona, de propiedades rurales y demás bienes raíces,

disponiendo que sus tierras, pasarían automáticamente al dominio de la nación; además inhabilitó a las corporaciones civiles para gozar de la propiedad y administración de fincas rústicas y urbanas, exceptuando exclusivamente los inmuebles destinados al objeto de la institución; vedó a las sociedades comerciales por acciones de adquisición, posesión y administración de predios rústicos; incapacitó a las instituciones de beneficencia pública y a los bancos para tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los indispensables para su objeto.

Uno de los puntos más importantes del artículo 27 de la Constitución de 1917 tiene que ver con el mandamiento de fraccionar los latifundios. De acuerdo a la organización político-administrativa del país la Carta Magna encargó a las entidades federativas señalar la extensión máxima de la propiedad rural, fraccionar los latifundios a fin de dotar con tierra los pueblos. Se establecieron restricciones, limitaciones y modalidades al régimen jurídico de la propiedad particular de la tierra con el propósito de que el campesino pudiera hacer uso de la tierra y se librara de la servidumbre que lo ataba con el hacendado, el ejidatario iba a disponer del fruto de su trabajo sobre la tierra para su consumo propio y poder así, generar un excedente que lo convertiría en mercado nacional, siendo esta última una necesidad histórica del desarrollo capitalista.

A pesar de todo el trabajo hecho entorno a la Reforma Agraria, de 1920 a 1934 no se logró un cambio sustancial en el régimen de tenencia de la tierra heredado del porfiriato, los 11.6 millones de hectáreas repartidas desde 1917 hasta 1934 no pusieron fin al latifundio como unidad central del sistema de producción agrícola, ya que solo representaron el 6.7% de la tierra que los grandes latifundistas tenían a fines del porfiriato.

Al inicio de los años treinta el campo mexicano presentaba dos rasgos principales: uno que se refiere a la estructura de la tenencia de la tierra y otro a las formas de explotación agrícola. En lo que se refiere al primer punto, es innegable que en esos años existía una gran concentración de la tierra en pocas manos, el reparto agrario que estipulaban tanto la constitución de 1917, como la ley correspondiente, apenas comenzaba, por lo tanto el latifundio seguía siendo la forma predominante de la propiedad rústica, de tal manera que "...unas 1800 haciendas que representaban 3% de todas las propiedades, controlaban 55% de la tierra cultivable. Paralelamente, había 2.5 millones de

campesinos sin tierra, es decir 77% de toda la población ocupada en la agricultura."²¹

Por lo que respecta al segundo punto, es de señalarse que los trabajadores del campo, carecían de los medios de producción indispensables para desarrollar con éxito esta actividad, ya que no contaba con la infraestructura necesaria, ni con los equipos de cultivo más apremiantes, situación que se vio agravada si se considera el tipo de tierra que se les entregó, a consecuencia de esto, la actividad agropecuaria se vio muy afectada, careciéndose además de medios de financiamiento, que les permitieran salir de esa situación de atraso, afectando como es de suponerse sus niveles de vida.

Antes de iniciar Lázaro Cárdenas en su gestión de la Presidencia de la República se modificó el artículo 27 constitucional señalando que las afectaciones de tierra se realizarían respetando invariablemente la pequeña propiedad agrícola en explotación, se creó el Departamento Agrario que sustituyó a la Comisión Nacional Agraria, apareciendo también las Comisiones Agrarias Mixtas en cada estado. Para 1934 entra en vigor el Código Agrario, estipulando entre otras cosas la extensión de la parcela Ejidal o unidad de dotación en 4 hectáreas de riego y 8 de temporal, con sus correspondientes tierras de agostadero y de monte. Por su parte los límites para la propiedad privada inafectable se ampliaron considerablemente y como hecho trascendente los peones acasillados de las haciendas serían considerados sujetos de derecho agrario.

1.4.1. La reforma cardenista

En la época cardenista como veremos, se dan una serie de transformaciones en la vida económica, política y social del país, entre las que destacan por su importancia, las expropiaciones de los ferrocarriles y de la industria petrolera, ocurridas en 1937 y 1938, respectivamente; En materia laboral los logros que se alcanzan también son muy significativos, al instituirse el contrato colectivo de trabajo acción que estuvo acompañada por el impulso brindado por parte del gobierno al sindicalismo, considerando que la mayor parte de las empresas que existían en el país en ese entonces, eran de origen extranjero. Por otra parte, en

²¹ *Ibidem*, p. 53.

esta época se crearon instituciones públicas que impulsaron el desarrollo cultural y científico, tales como el Colegio de México, el Instituto Politécnico Nacional, entre otras.

Vale la pena destacar que durante el periodo de Cárdenas, la política agraria se caracterizó por dos hechos fundamentales que se registran en el campo mexicano: el primero de ellos se refiere al reparto agrario, el cual se da de una manera más decidida, que en los periodos anteriores, de tal manera que en solo seis años se reparten un poco más de 20 millones de hectáreas, superficie que representan el doble de la tierra repartida en el periodo de 1916 a 1934, este reparto tuvo un impacto social muy importante ya que fueron beneficiadas 771,640 personas, al constituirse 11,347 núcleos agrarios en los cuales sus habitantes ya poseían tierras. El segundo hecho importante que experimenta el agro mexicano, se refiere a que en este periodo se reestructura la tenencia de la tierra, situación que en los años cuarenta se traduce en un mayor crecimiento económico que se da en la actividad agropecuaria, siendo producto de una serie de medidas aplicadas por el gobierno, principalmente debido al reparto agrario que se dio en ese periodo y en segundo término, al establecerse una nueva forma de producir de manera organizada, a través de la explotación agrícola colectiva.

Como es de suponerse, estos cambios en la actitud del gobierno tuvieron su sustento jurídico, ya que el marco legal que regulaba al campo mexicano, también sufrió una serie de modificaciones, que estuvieron inspiradas en la política agraria contenida en el Plan Sexenal, propuesto por del Partido Nacional Revolucionario, y que fue utilizado por Cárdenas como programa de gobierno, dicho plan contemplaba en el apartado de agricultura y fomento "...como primordial y apremiante obligación. el seguir dotando de tierras y aguas, sin excepción alguna, a todos los núcleos de población que carezcan de ellas o no las tengan en cantidad bastante para satisfacer sus necesidades, de acuerdo con el Artículo 27 Constitucional..."²²

Así mismo, en el mencionado plan se señalaba que:

[...] las dotaciones y restituciones de tierras y aguas se activarán por los medios siguientes:

²² *Ibidem*, p. 53.

- a) Aumentando los recursos económicos y los elementos humanos dedicados a resolver el problema agrario en sus fases de dotación y restitución de tierras y aguas;
- b) Simplificando los trámites y formalidades en los expedientes agrarios, hasta llegar a reducir al mínimo los procedimientos conducentes a poner a los núcleos de población rural en posición de sus tierras y aguas...
- c) Dando el carácter de definitivas a las resoluciones sobre dotaciones y restituciones de tierras y aguas...
- d) Suprimiendo las dificultades legales que incapaciten a numerosos núcleos de población para ser dotados de tierras y aguas.²³

El otro cambio fundamental para hacer posible la aplicación de ésta política, fue sin duda, la nueva concepción que se tuvo respecto al Ejido, que bajo el concepto cardenista fue considerado, como el elemento fundamental capaz de otorgar la liberación económica del trabajador del campo, incluso, de crear un nuevo sistema económico agrícola, que revolucionaba por así decirlo cualquier idea que se hubiera tenido sobre éste, ya que anteriormente se consideraba al ejido como una actividad complementaria, "en los años treinta se cambió el concepto de la propiedad ejidal, a la cual se consideró como fundamental en la estructura agraria, capaz de abastecer al mercado interno y generar exportaciones, si se daba el apoyo técnico y financiero adecuado..."²⁴

Como puede verse, desde que terminó el movimiento revolucionario y hasta la llegada de Cárdenas al poder, no se habían logrado grandes avances en lo que respecta al reparto agrario y mucho menos en la actividad agropecuaria. Por lo tanto, se puede asegurar que fue durante el periodo cardenista cuando se dio un gran impulso a la actividad agropecuaria utilizando una forma "novedosa" hasta entonces, a través de la explotación colectiva del ejido, aunque se sabe que no fue la única forma de producir en el campo, es más en algunas regiones del país ni siquiera entendieron esta nueva forma de trabajar.

Debe resaltarse que las dotaciones de la tierra estaban condicionadas a la producción colectiva y esa fue la regla general que llevo a cabo el presidente Cárdenas, primeramente se basó en lo que señalaba la Circular 51 emitida por la Comisión Nacional Agraria en 1922, en ésta

²³ *Ibidem*, p. 53.

²⁴ Aguirre Covarrubias, María Teresa, "El concepto de propiedad que aportó la Revolución de 1910", *Revista Economía Informa*, núm. 203, marzo de 1992, Facultad de Economía, UNAM, México, p. 56.

“...se proponía la explotación y usufructo colectivo de los ejidos...”²⁵ aplicándose criterios económicos más que políticos, cabe señalar que estos criterios fueron fundamentales en el logro de los objetivos planteados, de hecho en esto radica gran parte del éxito de ésta política, la cual quedo confirmada posteriormente al aparecer publicadas las modificaciones del Código Agrario en 1937, estos cambios establecían “...que la explotación se organizará en forma colectiva, sin perjuicio de adoptar este sistema en todos los casos en que sea conveniente para el mejor desarrollo de la comunidad...”, también “...se facultó al Departamento Agrario como al Banco Ejidal para organizar los ejidos y sociedades de crédito ejerciendo funciones de dirección y vigilancia de la economía Ejidal”²⁶ y para establecer los cultivos y las técnicas de explotación y determinar la forma de organización de los ejidos.

Para comprender la política aplicada por Cárdenas, es necesario tomar en cuenta que desde su candidatura, Cárdenas se comprometió con las grandes masas, registrándose un hecho por demás trascendente, por primera vez un candidato recorrió el territorio nacional; visitó a los tarahumaras, a los tarascos, chamulas y lacandones, entre otros “...Todos recibieron formal promesa de ayuda. A Cárdenas le interesaba más conocer los problemas de las comunidades, buscaba la identificación con el indígena, con el campesino, con el obrero y con cualquier sector marginado”.²⁷

La Reforma Agraria que se planteo en el programa de gobierno de Lázaro Cárdenas, no fue otra cosa que llevar a la practica lo que establecía el artículo 27 constitucional, que hasta entonces no se había aplicado cabalmente, ya que tanto las condiciones imperantes en el país por un lado y la falta de interés de los gobernantes por el otro lado, impidieron que este precepto se cumpliera en beneficio de las gentes del campo.

Un hecho importante que se debe señalar, es que por muchas razones no fue posible extender en todo el territorio nacional la idea de producir colectivamente, solamente en algunas partes se aplico este sistema, y correspondió a los lugares donde se habían dado las mayores expropiaciones, los casos más sobresalientes, fueron la Laguna en Yucatán; el Valle del Yaqui y Nueva Italia.

²⁵ *Ibidem*, p. 57.

²⁶ *Ibidem*, p. 55.

²⁷ Langie Ramírez, Arturo, *El mausoleo de los elegidos*, Compañía Editorial Impresora y Distribuidora, S. A., 3a. ed., México, 1993, p. 87.

Lo que debe quedar bien establecido es que, la política de masas seguida por Cárdenas le dio buen resultado, realizando lo que ni sus antecesores ni los que lo sucedieron en el poder han logrado:

El presidente Cárdenas apoyó en forma decidida al sector obrero [...] Los campesinos encontraron la puerta abierta en las oficinas gubernamentales inclusive en la presidencia y llegaron al máximo foro artístico y cultural: el palacio de Bellas Artes lugar en el que se realizaban los martes agrícolas también se estableció la Casa del Agrarista, a la que llegaban los campesinos que venían a la ciudad de México en demanda de ayuda.²⁸

Como resultado de la política anterior en el campo mexicano se sentaron las bases para iniciar lo que años más tarde se denominó el milagro mexicano, el campo se volvió autosuficiente mientras que en 1930 la contribución del ejido a la producción agrícola total era del 11%, para 1940 esta proporción subió al 50% de tal manera que los rendimientos se tradujeron en mejores condiciones de vida para los ejidatarios y sus familias, incluso muchos autores afirman que fue gracias a los excedentes que se obtuvieron en el campo a partir de esos años, lo que hizo posible el desarrollo de la industria nacional, primero porque el campesino y propiamente dicho el ejidatario, tenía poder de compra y podía consumir los bienes que dicho sector generaba y segundo porque al haber excedentes de bienes agropecuarios estos se ofrecían a bajos precios, lo que permitía que no hubiera presiones por parte de la fuerza laboral, ya que lo que ganaban les alcanzaba para cubrir sus necesidades más apremiantes.

En los años posteriores a 1940 se comenzaron a registrar una serie de problemas que afectaron directamente el desarrollo rural de las zonas organizadas colectivamente, problemas que iban desde aspectos naturales como la falta de agua o la sobrepoblación, hasta problemas de corrupción por parte de los funcionarios del Banco Ejidal, lo que hacía ineficiente el manejo del ejido colectivo. Otros problemas se asociaron al anterior y se derivaron de la forma de cómo se distribuyó la tierra, que como ya dijimos el reparto se hizo muy rápido pero no hubo la capacidad suficiente para que paralelamente se fuera dando la organización que requerían los ejidos, situación que fue agravada por la for-

²⁸ *Ibidem*, p. 88.

ma como se repartieron parte de la haciendas por parte de los propios dueños los cuales ante el temor de que se las expropiara el gobierno, decidieron ellos mismos repartírselas a sus trabajadores con su consecuente efecto negativo por que esto ocasionó una gran dispersión de la población, aparte de que se enfrento el problema de la calidad de las tierras repartidas por este medio que no fueron todas de buena calidad.

Los gobiernos que sucedieron a Cárdenas dieron un giro muy radical a la política dirigida al campo, aunque se ampliaron las unidades de dotación al pasar de 4 a 10 hectáreas de riego y sus equivalentes en otros tipos de tierras, como producto de las modificaciones que sufrió el Código Agrario en 1942, estando en turno el presidente Manuel Ávila Camacho:

[...] el reparto agrario para la constitución de ejidos se aplicó con menor intensidad. En su lugar se optó por impulsar y otorgar mayores garantías al desarrollo de la pequeña propiedad; durante algunos años se empleo la modalidad de la colonización para la creación de nuevos centros agrícolas. De nueva cuenta, el ejido no sería el centro de la estrategia agropecuaria sino una etapa de transitoria hacia la consolidación de pequeños propietarios.²⁹

En el régimen de Miguel Alemán se continua con la política de impulsar el desarrollo de la pequeña propiedad incluso en su periodo realizo una nueva reforma al artículo 27 constitucional incluyendo en éste el derecho de amparo que los protegía de las expropiaciones hechas por el gobierno, para lo cual deberían de contar con el certificado de inafectabilidad agrícola o ganadero que era emitido por el Departamento Agrario, otro hecho importante es que en el periodo de Miguel Alemán se instituyo la Comisión Nacional de Colonización con la finalidad de incorporar las tierras de buena calidad principalmente de riego al régimen de la pequeña propiedad y se inicia una etapa de inversión en infraestructura agropecuaria, esto aunado al reparto de tierras que realizo Cárdenas fueron los elementos que permitieron el auge económico que se registro en el campo obteniéndose un crecimiento promedio anual superior al 7% de 1946 hasta mediados de la década de los sesenta.

²⁹ Secretaría de la Reforma Agraria, *La transformación agraria: origen, evolución, retos, testimonios*, op. cit., p. 61.

La nación mexicana durante el siglo pasado, cambió su estructura agraria, de ser una nación de latifundios, haciendas y comunidades, a una de pequeñas propiedades, colonias, ejidos y comunidades.

Por lo que se refiere a la legislación, inicialmente la Reforma Agraria en México enfrentó grandes dificultades prácticas en su aplicación, por falta de un adecuado marco jurídico, de tal manera que el reconocimiento de los derechos agrarios consagrados en el artículo 27 constitucional y en la Ley Agraria de 1915, carecieron de los procedimientos respectivos.

Los gobiernos posrevolucionarios con una conciencia cada vez más clara de las necesidades y anhelos de las masas campesinas, habrían de salir al paso de los frecuentes problemas que se presentaban.

Las primeras aplicaciones concretas de las ideas sociales de la revolución se fueron perfilando con cierta nitidez en circulares expedidas por la Comisión Nacional Agraria a medida que se advertían determinadas necesidades y se presentaban problemas de aplicación de la ley fundamental, pero tales circulares eran casuísticas y contradictorias, pero que, sin duda alguna, representan los antecedentes de la legislación reglamentaria vigente.

La primera ley reglamentaria del artículo 27 de la Constitución de 1917 y de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, fue la Ley de Ejidos dictada el 28 de diciembre de 1920, que en parte es una codificación ordenada de las principales circulares expedidas hasta entonces, que además introdujo nuevos preceptos de gran importancia en la dirección de la política agraria influyendo en la legislación subsecuente.

Con la Ley de Ejidos se contemplaron derechos agrarios fundamentales, cuestiones básicas para el uso y la tenencia de la tierra, la organización interna de núcleos de población y los procedimientos para su creación. A partir de este ordenamiento se fueron elaborando toda una serie de leyes y códigos por medio de los cuales se ha tratado de llevar hasta sus últimas consecuencias dentro del mandato constitucional los postulados de la Reforma Agraria.

La configuración legal de nuestro régimen agrario fue diseñada para responder a la problemática de un país con las características de una nación predominantemente rural que iniciaba un proceso de desarrollo industrial y urbano, al inicio la legislación concibió al Ejido como una modalidad de la propiedad, limitando a los ejidatarios sus derechos sobre la tierra, por esta situación las actividades productivas no rindieron su potencial a favor del ejido y del ejidatario.

El marco legal secundario incorporó un rígido mecanismo protector sobre la tenencia ejidal al declararla en términos absolutos como inalienable, imprescriptible e inembargable, el Ejido no podía ser objeto de renta, ni compactación a través de asociaciones, el ejidatario tenía la obligación de trabajar directamente su tierra por lo que le estaba prohibido contratar mano de obra, dando con ello empleo para otros mexicanos, este modelo restringió las posibilidades de financiamiento y capitalización hacia el campo, provocando el rentismo y múltiples formas de usufructo parcelario como es el caso de la mediería y la aparcería, figuras que operaron al margen de la ley.

Por el contrario, no se logró impedir el crecimiento de asentamientos irregulares principalmente en las principales ciudades del país, ocasionado por el abandono de los campesinos de sus parcelas, quienes iban en busca de mejores oportunidades de vida afectando, por encima de todo, la ecología del país.

Desde sus inicios la reforma agraria tuvo, como fin primordial, realizar un reparto exhaustivo de la tierra rural, mediante el sistema regulatorio siguiente:

1. Suprimió el acceso al juicio de amparo a los afectados por el reparto agrario.
2. Los efectos de la inseguridad reprimieron el uso productivo de las tierras, pues los procedimientos agrarios permitían a los solicitantes entrar en posesión provisionalmente de las tierras estando en trámite los expedientes.
3. No existió claridad en la asignación en los derechos de propiedad de ejidatarios y comuneros, la tenencia de la tierra estaba sujeta a importantes condicionantes.
4. El Estado participaba en todas las áreas de la organización ejidal, limitando la capacidad creativa y emprendedora de los ejidatarios más capaces, subordinando al individuo a las decisiones del ejido.
5. Exigió que los ejidatarios se mantuvieran en las tierras absteniéndose de contratar trabajo asalariado en detrimento de su movilidad y óptimo uso de las tierras.
6. Obstaculizaba la suma de predios para su explotación conjunta en perjuicio del aprovechamiento de economías a escala.
7. Por último, disponía de un marco legal muy defectuoso para la

celebración de actos jurídicos que tuvieran que ver con las tierras o la producción sobre las mismas.

Además de estas consideraciones, el crecimiento de la población en el campo y las rigideces impuestas por la Ley llevaron a una estructura minifundista en el país, abatiendo la productividad y el ingreso de los campesinos y sus familias, convirtiéndose como puede verse en un serio problema de tipo estructural que como veremos mas adelante aún sigue vigente.

Empezando los años ochenta, el mandato constitucional de dotar de tierras a núcleos de población que así lo solicitaran había sido superado por la realidad del país, no habiendo más tierra que repartir, por lo que causaron incertidumbre y falsas expectativas las demandas de tierras que no podían satisfacerse inhibiendo la inversión y disminuyendo con ello la productividad y los ingresos de los campesinos.

1.5 EVOLUCIÓN RECIENTE DEL MARCO JURÍDICO AGRARIO

Como puede verse la situación era crítica, haciéndose necesario renovar el marco jurídico, adecuándolo a la presente realidad, transformándolo de esa manera en un factor inductivo de mayor libertad, y productividad para darle mayor oportunidad a las personas que viven en el campo en condiciones de marginación y mejorar su condición de vida. En 1992 se modifica el artículo 27 constitucional bajo cuatro principios fundamentales: seguridad jurídica, productividad, justicia social y libertad.³⁰

A través de esta reforma, se busca fomentar oportunidades productivas que permitan a la población rural mexicana obtener ingresos dignos, tratando de crear espacios donde el campesino decida la forma de producción y organización que más le convenga, mediante las siguientes bases:

- Se elevó a rango constitucional las formas de propiedad ejidal y comunal.

³⁰ Reformado mediante decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* de fechas 6 y 28 de enero de 1992.

- Se fortaleció la capacidad de decisión de ejidos y comunidades, garantizando su libertad de asociación, protegiendo su integridad territorial en el desenvolvimiento de su vida en sociedad.
- Se reguló el aprovechamiento de las tierras de uso común de ejidos y comunidades, promoviéndose su desarrollo con el fin de elevar el nivel de vida de sus pobladores.
- Se fortalecieron los derechos del ejidatario sobre su parcela pudiendo tener el dominio pleno sobre ella, garantizando su libertad y estableciendo los procedimientos para darle uso o transmitirla a otros ejidatarios.
- Culminó el reparto agrario; la obligación constitucional de dotar a los pueblos e individuos que carecían de tierra fue necesaria en aquella época en la que el país estaba poco poblado, pero en pocos años esta última creció a pasos agigantados mientras que la tierra no vario su extensión.
- Se mantuvieron los límites de la pequeña propiedad, con la incorporación del concepto de pequeña propiedad forestal para lograr un aprovechamiento racional de los bosques.
- Se permitió la participación de sociedades civiles y mercantiles en el campo ajustándose a los límites de la pequeña propiedad individual.
- Se sumaron a la agricultura más actividades rurales como áreas a las que deben encaminarse las acciones de fomento y desarrollo.
- Se establecieron tribunales agrarios autónomos para dirimir las controversias entre los sujetos agrarios por límites, tenencia de la tierra, etc., sobre todo para concluir con los expedientes rezagados que anteriormente eran resueltos por la Secretaría de la Reforma Agraria.

Este cambio legislativo estructural del artículo 27 constitucional termina con una etapa de la reforma agraria para entrar a una nueva, que busca el uso productivo de la tierra como instrumento de justicia.

El fin del reparto agrario y la flexibilización del régimen de tenencia ejidal coadyuvan a resolver el problema de la inseguridad en la tenencia de la tierra que afectó por muchos años a ejidatarios y pequeños propietarios, fomenta la capitalización, la transferencia y la generación de tecnología contando con nuevas formas de creación de riqueza en beneficio del campesino.

Producto de la reforma al artículo 27 constitucional entra en vigor desde el 27 de febrero de 1992 día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, abriendo opciones para el desenvolvimiento de las tres formas de la propiedad de la tierra del campo productivo: el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad. Estas leyes ponen fin a la intervención de las dependencias del sector público agropecuario en la vida interna de los núcleos agrarios limitándola a acciones de fomento participativo, al registro de operaciones agrarias y de asociación, a la defensa de los derechos de los núcleos y sus miembros, y a la impartición de justicia agraria.

El primer ordenamiento arriba mencionado dio vida a la Procuraduría Agraria (PA) como organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio y además transformó al Registro Agrario Nacional (RAN) en un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA); juntos son el pilar del sector agrario, que bajo la coordinación del secretario de la Reforma Agraria y la colaboración del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) instrumentaron el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), para identificar todos los núcleos agrarios del país, realizar un diagnóstico sobre su situación, sensibilizar a sus miembros, con la finalidad de terminar con la incertidumbre e inestabilidad, dando seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, erradicando con ello, una de las causas principales de conflictos, buscando transparencia en los acuerdos que tienen vida en la práctica, haciendo del campo un espacio propicio para la inversión y el desarrollo rural integral. Más adelante profundizaremos en este tema.

Un aspecto importante que se debe destacar, es que la reforma da nuevas facultades a los núcleos de población, a sus miembros, sobre los terrenos que habitan y explotan delimitándolos legalmente; da oportunidad a los hombres del campo para demostrar su capacidad en la toma de decisiones que los conduzcan junto con su familia a mejores niveles de bienestar y mayor calidad de vida, solo hace falta que mediante programas de capacitación técnica e inclusive jurídica sobre las posibles formas de asociación y de inversión en el campo se promueva efectivamente su participación.

Tal y como lo establece la ley, el órgano supremo del ejido y de la comunidad es la *Asamblea*, en ella participan todos los ejidatarios o comuneros sin injerencia de dependencias oficiales que afecten sus decisiones. En la asamblea se determina cómo ha de dividirse la tierra que legalmente corresponde al núcleo, pudiendo ser destinada para el asentamiento humano, el fundo legal, el uso común o parcelas individuales; también se determina la forma de asignarla a sus miembros, y se establece si la explotación de la misma será de manera colectiva o individual. De igual forma es de exclusiva competencia de la asamblea otorgar la autorización para aportar tierras de uso común a manos de sociedades civiles, mercantiles o a terceros.

Las atribuciones que actualmente confiere la ley a los núcleos agrarios y a sus miembros, hacen ilegales asociaciones relativas a la tierra que anteriormente eran permitidas como la aparcería y el arrendamiento entre muchas.

La asamblea decide también cual es el régimen que más conviene al núcleo, siendo como ya mencionamos el ejido o la comunidad. Cada núcleo agrario define las reglas de su convivencia interna, a través de un reglamento establecido en la asamblea misma, de acuerdo con los intereses, derechos individuales de los miembros y costumbres de cada pueblo. De acuerdo con la Ley Agraria es requisito fundamental para constituir legalmente un núcleo agrario, contar con reglamento interior, el cual deberá ser inscrito en el Registro Agrario Nacional (RAN).

Sin embargo, algunas decisiones de la asamblea deben ser testificadas por fedatario público: notario, juez de paz o funcionario del Tribunal Agrario y asistidos de representantes de la Procuraduría Agraria (PA).

2. Diagnóstico del Sector Agropecuario (1983-1988)

2.1 ANTECEDENTES

Para comprender la situación actual del campo mexicano desde el punto de vista económico y social, es necesario realizar un estudio sistemático de nuestro pasado, que debe partir de los acontecimientos históricos más sobresalientes que en materia económica se han dado, como producto de la política implementada por el gobierno, tomando en cuenta que estas evoluciones obedecen sin lugar a dudas a causas tanto internas como externas, la economía mexicana como todos sabemos, está inmersa en un proceso de apertura comercial y de globalización económica, y fue en el periodo (1983-1988); precisamente en el cual se gestaron las condiciones que posibilitaron dicho proceso, por lo tanto aunque de forma muy general revisaremos a continuación algunos antecedentes.

La estrategia de desarrollo seguida en nuestro país a partir de los años sesenta y hasta 1982, se sustentó en la protección del mercado interno a través de barreras arancelarias y no arancelarias. El Estado, en este escenario desempeñó un papel rector, al asumir un alto grado de intervencionismo y de regulación de la actividad económica. Por consiguiente, la intervención del Estado en la economía, en calidad de productor, distribuidor, comercializador y consumidor, le permitió durante este periodo promover a la industria nacional e influir sobre su estructura por medio de sus empresas, en el marco de la "economía mixta".

En este contexto, el apoyo que el Estado brindó a ciertas ramas de la economía, vía subsidios lo hizo mediante dos instrumentos fiscales (CEDIS y CEPROFIS),¹ independientemente del apoyo otorgado a empresas nacionales y extranjeras, al proporcionarles la infraestructura necesaria y tarifas preferenciales en los servicios públicos, apoyos y estímulos que caracterizaron la existencia de una industria nacional altamente protegida dirigida básicamente al mercado interno, disminuyendo así su capacidad productiva y su competitividad internacional.

Lo que es importante destacar aquí, es que el gobierno al priorizar el desarrollo de la industria sobre el resto de los sectores, se olvidó de llevar a cabo una política económica integral en la que se involucraran a todos los sectores económicos, resumiendo sus acciones de política gubernamental en el caso del sector agropecuario, al Sistema Alimentario Mexicano (SAM, 1978-1981) y un reparto agrario en su etapa final.

Como puede verse la política intervencionista, ejercida por el gobierno mexicano hasta principios de los años 80, no representa en sus orígenes, una decisión concertada entre el Estado y los agentes económicos, es decir entre productores y consumidores para establecer las condiciones en las cuales deberían desarrollarse sus actividades, pero tampoco consideró la integración horizontal y vertical en la transformación de los productos, en los sectores agropecuario e industrial.

No debemos olvidar que uno de los sectores que resultó más afectado por las crisis económicas que se han registrado en México en las últimas tres décadas (1976, 1982 y 1995), ha sido el sector agropecuario, en el cual se han registrado problemas estructurales bastante severos que requieren ser analizados con mayor detalle, para que a través del diagnóstico que resulte de ese análisis, se propongan alternativas de solución.

El primero de ellos se comenzó a registrar, de acuerdo a los datos consultados desde la primera mitad de la década de los sesenta y se manifestó con una pérdida del equilibrio entre el crecimiento del valor de la producción agropecuaria y el crecimiento de la población total, comenzando a mostrar la primera un promedio inferior al promedio de la dinámica demográfica.

¹ Estos términos representan las siglas de los Certificados de Devolución de Impuestos y de los Certificados de Promoción Fiscal, respectivamente y corresponden a los instrumentos fiscales que fueron utilizados por la Dirección General de Promoción Fiscal de la SHCP, ya extinta, para incentivar el desarrollo de las actividades industriales.

Los resultados de ese desequilibrio se manifiestan un cuarto de siglo después, en una agudización del deterioro en el nivel de vida en el medio rural: la cuarta parte de la población laboral del país se ubica en el campo y sólo genera menos del 10% del producto nacional; los ingresos son en promedio casi tres veces menores a los del resto de la economía y se localiza a tres cuartas parte de la población en extrema pobreza en el campo.

La siguiente cita apoya esta aseveración:

El campo mexicano ha transitado por una crisis estructural que data desde 1965. Primero se manifestó como una crisis de granos básicos (1965-1970), que evidenció la crisis del sistema campesino; después se exhibió como una pérdida de dinamismo y deterioro de la agricultura comercial destinada tanto al mercado nacional como internacional (1971-1977), posteriormente vino el auge petrolero con el SAM (1978-1981), luego la recesión prolongada de la economía mexicana que afectó adversamente a su sector agrícola (1982-1988).²

Otro de los problemas estructurales que el medio rural presenta se refiere al minifundio, proceso mediante el cual se da la pulverización en la propiedad social de la tierra, que agrava la insuficiencia en la generación de ingresos para el sustento familiar por parte de las unidades de producción rústica. En el minifundio se presentan como rasgos característicos: el estancamiento y deterioro técnico, que se traduce en producción insuficiente, baja productividad, relaciones de intercambio desfavorables y niveles de vida inaceptables. El trabajo migratorio, el traspaso de las actividades agropecuarias a las mujeres y las unidades familiares, y el traslado generacional de la titularidad agraria dieron origen a nuevos grupos sociales y organizaciones que no estaban previstas en la legislación, y para las cuales no existían programas ni instituciones adecuadas.

Sin embargo, dado que un porcentaje muy elevado de la población ocupada en actividades agropecuarias tiene dominio legal sobre sus propiedades, puede afirmarse que la falta de acceso a la tierra no constituyó el principal problema agrario nacional. Al deterioro del campo y sus niveles de vida han contribuido: el atraso técnico y la escasa diversidad

² Barrón Antonieta y José Manuel Hernández Trujillo (coords.), *La agricultura y la apertura comercial*, UNAM, México, 1996, p. 237.

en la producción, un descenso de la rentabilidad y pérdida de competitividad: el rezago en la inversión pública y la descapitalización, debido en parte a la incertidumbre e inseguridad jurídica que se tenía en la tenencia de la tierra.

Para hacer frente a la profunda y prolongada crisis del sector agrario se emprendieron desde 1992 reformas fundamentales a la Constitución que marcaron fin al reparto agrario, pero preservándose los límites a la propiedad para impedir su acumulación improductiva. Se creó la Procuraduría Agraria para brindar asesoría y apoyo a los sujetos de derecho agrario; se concedió a los núcleos agrarios la propiedad de la tierra para su libre manejo; se otorgó a los ejidatarios y comuneros la posibilidad de cambiar el uso del suelo y la libre asociación; se constituyó el Registro Agrario Nacional como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, para otorgar públicamente la certidumbre jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra, mediante la inscripción y certificación de los actos y documentos que crean, modifican, transmitan o extingan derechos respecto a los predios rústicos, materializándose la seguridad documental en la expedición de certificados y títulos.

En este periodo puede observarse un cambio en el papel que ha desempeñado el gobierno, el cual hasta hace no menos de veinte años, se constituía como el eje fundamental para el fomento y desarrollo de la producción agropecuaria, ya fuera como inversionista en infraestructura o a través de su papel proteccionista, mediante el precio de garantía (ya desaparecido), viéndose en la necesidad de crear nuevos instrumentos de política económica (programas de apoyo tales como: PROCEDE, PROCAMPO, PROGRESA, etc.) para ser aplicados en el sector primario de la economía.

Dentro de este marco de referencia el presente documento pretende proporcionar un diagnóstico del sector primario de la economía, que permita evaluar los cambios en las formas de organización para la producción, como resultado de los cambios en la legislación agraria, y de la apertura comercial, así como también, considerar las posibles vías de un desarrollo sostenido del sector en el mediano y largo plazo, que se traduzca en mejores niveles de vida del campesino y en la autosuficiencia alimentaria para el país.

Por esta razón considero que este estudio del sector agropecuario, aunque de manera muy modesta, permitirá reflexionar sobre la tarea

que el actual gobierno debe desempeñar para ofrecer una mejor calidad de vida de esos hombres del campo mexicano que han sido objeto del abandono y discriminación.

2.2 EL NUEVO PAPEL DEL GOBIERNO

A partir de 1983 la economía nacional inició una transición caracterizada por una menor intervención del Estado en las actividades económicas, la apertura comercial externa y la desregulación de la economía. El propósito del modelo consistió en insertar a la economía mexicana en los grandes circuitos internacionales de producción y comercialización en el contexto de la globalización mundial.

En el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), formulado en el régimen de Miguel de la Madrid, se planteó como estrategia económica y social: recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad del desarrollo, estableciendo "...para ello dos líneas de acción fundamentales, estrechamente relacionadas entre sí: una de reordenación económica y otra de cambio estructural"³.

En el primer caso, los lineamientos de política se definieron a través del Programa Inmediato de Reordenación Económica, en el cual se incluyeron acciones tendientes a abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; proteger el empleo, el consumo básico y la planta productiva, todas estas acciones estuvieron contenidas en diez puntos. Para lograr esto se propuso aplicar medidas de austeridad, disciplina, honestidad y mayor productividad en el gasto público; el fortalecimiento de los ingresos públicos, la moderación de las utilidades y salarios; el fomento al ahorro, el establecimiento de patrones de vida más sobrios, y un nuevo esquema cambiario y de comercio exterior.

Respecto al cambio estructural, se determinó una estrategia orientada a transformar substancialmente el aparato productivo y distributivo, así como los mecanismos de participación social dentro de este, que permitiera superar las insuficiencias y desequilibrios fundamentales de la estructura económica. La estrategia según se desprende del propio PND, se basó en las acciones generales siguientes:

³ Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988, Presidencia de la República, p. 114.

- Enfatizar los aspectos sociales y distributivos del crecimiento; Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo;
- Descentralizar en el territorio las actividades productivas, los intercambios y el bienestar social;
- Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades de desarrollo;
- Preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional;
- Fortalecer la rectoría del Estado, estimular el sector empresarial e impulsar el sector social.

Como podrá verse el segundo grupo de acciones abarcó de manera prioritaria la reordenación del aparato industrial, la reorganización de las actividades en el medio rural, la racionalización del sistema de transporte y la modernización comercial.

Dentro de este contexto, se planteo como idea fundamental un sector agropecuario que mejorara los niveles de vida, la participación social en el medio rural y que se asegurara la producción de alimentos básicos para la población. Aunque como sabemos estos propósitos se lograron solo parcialmente. Esta estrategia específica para el campo de acuerdo al PND se basó en las siguientes orientaciones generales:

a) Otorgar seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra e impulsar la organización de los productores, concretándose la primera de éstas acciones unos años después, como podrá verse, a partir de la puesta en marcha del Programa Sectorial Agrario (1995-2000) y en particular con el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) que se viene aplicando a partir de 1993, los cuales se analizan en otro capítulo por el momento únicamente basta mencionarlos.

b) Mejorar los términos de intercambio del sector agropecuario con el resto de la economía y elevar el nivel de vida de la población rural;

c) Aprovechar plenamente el potencial productivo de los suelos, elevar la productividad de la tierra, reorganizar los apoyos a la producción y garantizar la soberanía alimentaria del país;

d) Articular eficientemente las actividades agrícolas, pecuarias y forestales entre sí y con los sectores industrial y comercial.

Como puede observarse, desde mediados de los años ochenta la economía mexicana inició una serie de procesos que hacen pensar en un nuevo modelo de desarrollo que impulsó el gobierno mexicano, modelo que muchos estudiosos han dado en llamar modelo neoliberal o monetarista, cuya premisa fundamental es la poca o nula participación del Estado en la actividad económica y la eliminación de barreras arancelarias.

Se puede afirmar entonces, que la crisis de la deuda de 1982 se presentó como el parteaguas,⁴ es decir, el punto de inicio de la transición en la organización del Estado y el cambio en el grado y en la forma de su participación en la economía nacional, se puede asegurar también que fue la incapacidad de México para cumplir sus compromisos con los acreedores internacionales lo que significó el agotamiento de un modelo sustentado en bajos niveles de precios y apoyo subsidiario, es decir del Estado protector.

Con base en lo anterior la política económica del Estado, determinó ajustes en lo económico por la parte fiscal, buscando sanear las finanzas públicas y dar una orientación de la política comercial hacia el sector exportador con la finalidad de lograr un crecimiento de mediano plazo, que le permitiera al gobierno hacer frente a sus compromisos de pago al principal y de amortización del vencimiento de sus pasivos, como parte de las medidas de política económica adoptadas para resolver la severa crisis de 1982, cuyo rasgo, principal lo constituyó el déficit fiscal registrado en las finanzas públicas, dichos procesos son los siguientes:

a) Privatización de empresas públicas, eliminación gradual de los subsidios y otro tipo de incentivos que el gobierno otorgaba a ciertas ramas de la economía para promover su desarrollo;

b) Apertura de sus mercados al comercio internacional y la desregulación del sistema agroalimentario, entre otros.

Sin embargo, no se debe olvidar que entre los años sesenta y principios de los ochenta el objetivo central de la política agrícola consistió en asegurar una oferta abundante y barata de los alimentos a los consumidores, mejorando la productividad del sector y sentar las bases para que los productores estuvieran preparados para la apertura comercial.

⁴ Este término fue utilizado por Rene Villarreal para describir el cambio de modelo económico, en su obra *La contrarrevolución monetarista*, Océano, México, 1983.

Durante estos años y para apoyar esta política, el gobierno fue creando las instituciones encargadas de la producción y comercialización agrícolas, desde el suministro de insumos y el financiamiento, hasta la adquisición de productos y el aseguramiento del abasto agropecuario destacando entre ellas; Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural), Tabacalera Mexicana (Tabamex), Productora Nacional de Semillas (Pronase), Fideicomiso de Riesgo Compartido (Firco), Instituto Mexicano del Café (Inmecafe) Distribuidora Conasupo (Diconsa), Fertilizantes Mexicanos (Fertimex).

Los programas para combatir la pobreza en ese periodo se centraron en el Programa de Inversiones para el Desarrollo Económico Rural (PIDER), en la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), antecesores del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), implementado años después durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari; y del Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral.⁵

No obstante lo anterior y como podrá constatarse más adelante, las posibilidades de mejorar las condiciones de pobreza de la gran mayoría de los campesinos fueron casi nulas, ya que a pesar de contar con este grupo de empresas y programas federales aplicados al sector agrícola, no fue posible resolver el problema de la pobreza, ya que dicho sector paradójicamente se comportó desfavorablemente en términos generales.

Por otra parte la apertura comercial de México de facto se inicia con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986, hoy Organización Mundial del Comercio (OMC), con ello las barreras arancelarias y no arancelarias se fueron reduciendo gradualmente con la finalidad de permitir la libre importación de bienes producidos en el exterior, esta situación ha originado una intensa competencia de productores nacionales ante la globalización de los mercados, como puede verse en este periodo la economía mexicana impulso una reforma económica interna basada en la liberación comercial y la instrumentación de políticas agrícolas orientadas al mercado mundial, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), suscrito por México, Estados Unidos y Canadá, cuya entrada en vigor fue en 1994, representa la consolidación de la liberación económica.

⁵ Casco Flores, Andrés, "Cadenas agroalimentarias y políticas de fomento a la competitividad", *El mercado de valores*, año LIX, marzo de 1999.

2.3 IMPORTANCIA ECONÓMICA DEL SECTOR

El sector agropecuario en México representa una actividad económica de vital importancia, no solo por proveer de los alimentos básicos al propio sector y al resto de la población, sino porque se ha convertido en una importante generadora de productos que se utilizan en el sector industrial y de otros que se exportan, pero además, porque representa valga la redundancia una fuente potencial de empleos para los hombres y mujeres del campo y de las propias ciudades, lo único que hace falta y además es urgente es que el gobierno diseñe políticas y programas de largo plazo es decir que no sean coyunturales nada más, sino que sean acordes a la realidad mexicana, que incluyan proyectos de inversiones y la aplicación de nuevas técnicas en los procesos productivos y distributivos, considerando el nivel de atraso que tiene este sector.

A continuación y con el propósito de destacar la importancia que tienen las actividades agropecuarias en términos económicos en nuestro país, se presentan los indicadores que se consideran más relevantes y que podrían servir como punto de referencia en la instrumentación de algunas medidas de política.

2.3.1 Evolución de la población en el Sector Agropecuario

En el universo de la población total de México se aprecia claramente el fenómeno de migración del campo a las ciudades, pero además se refleja el proceso de industrialización del que han sido objeto las principales ciudades del país, en las cuales se concentra el mayor porcentaje de la población, ocasionando varios problemas que incluso actualmente están vigentes, vale la pena destacar entre los más importantes la sobrepoblación; los asentamientos irregulares; la creación de cinturones de miseria; el incremento de los vendedores ambulantes, es decir de la economía informal; los altos índices de delincuencia, la proliferación de los niños de la calle, entre otros (véase el cuadro 1).

Podemos observar también los cambios siguientes mientras que en 1900 la población total era de 13,607,259 habitantes, de los cuales 71.7% se concentraba en las zonas rurales y 28.3% restante en las urbanas, para 1995 la distribución cambió radicalmente, incluso se invirtió la pro-

porción ya que de un total de la población de 91,120,433 habitantes, el 72.7% correspondía a las zonas urbanas y 27.3 % a las rurales.

Es importante mencionar que fue a partir de la crisis agrícola registrada en la década de los sesenta, cuando se acentuó el problema de migración hacia las grandes ciudades del país y hacia los Estados Unidos de Norteamérica y es a partir de esta última década que se ha presentado un descenso considerable de habitantes en las zonas rurales del país.

La razón más importante de esta migración como todos sabemos, es la búsqueda de mejores oportunidades de empleo y por ende de condiciones más favorables para vivir, aunque en muchos casos esto no llega a realizarse, pero sí se convierte en una serie de problemas como ya hemos dicho, porque al no encontrar fuentes de empleo en otras actividades en lugar de regresarse a sus lugares de origen, se quedan en las ciudades a sufrir propiamente dicho una serie de humillaciones, abusos y maltrato, convirtiéndose de ésta manera en víctimas del sistema.

CUADRO 1. México: población urbana y rural (habitantes).

Año	Total	%	Urbana	%	Rural	%
1900	13,607,259	100	3,849,489	28.3	9,757,770	71.7
1910	15,160,369	100	4,351,172	28.7	10,809,167	71.3
1921	14,334,780	100	4,465,504	31.2	9,869,276	68.8
1930	16,552,722	100	5,540,631	33.5	11,012,091	64.9
1940	19,653,552	100	6,896,111	35.1	12,757,441	64.9
1950	25,791,017	100	10,983,483	42.6	14,807,534	57.4
1960	34,923,129	100	17,705,118	50.7	17,218,011	49.3
1970	47,225,238	100	27,308,556	57.8	19,916,682	42.2
1980	66,846,833	100	44,299,729	66.3	22,547,104	33.7
1990	81,249,645	100	57,959,721	71.3	23,289,924	28.7
1995	91,120,433	100	66,282,875	72.7	24,857,558	27.3

FUENTE: elaboración propia sobre la base de datos del INEGI.

2.3.2 Organización de la producción

Las unidades de producción, rurales y urbanas, así como la vivienda con actividad agropecuaria, según datos del VII Censo Agropecuario suman en total 4,407,849, con una superficie total de 108,346,063 hectáreas, de las cuales 91,413,345 que representan 87% del total, son uni-

dades de producción con actividad agropecuaria y desempeñan conjuntamente con los productores individuales una función fundamental al proveer de alimentos a la población y de materias primas a diversas ramas de la producción industrial y el resto que son 584,817 unidades se encuentran sin actividad agropecuaria (véase cuadro 2).

Como puede apreciarse, los Estados con mayores superficies en uso de las unidades de producción rural con actividad agropecuaria o forestal son Chihuahua, Sonora, Coahuila, Durango y Tamaulipas, que juntos concentran 49.2% del total, caracterizados por disponer de tierras para el desarrollo de sus actividades, en contraste con estos, los estados con las menores superficies de actividad agropecuaria son el Distrito Federal, Morelos, Tlaxcala, Aguascalientes y Colima. En conjunto estos estados suman apenas 1.2%.

2.3.2 Evolución del empleo, estructura y composición

El empleo en las unidades familiares campesinas se sustenta en los recursos territoriales, humanos y sociales que les permiten obtener la satisfacción de sus necesidades más apremiantes y un ingreso para sustentar su participación en los mercados nacionales e internacionales. Es importante mencionar que las fuentes de ingreso de las familias de productores campesinos dependen de los recursos de que disponen, principalmente de la tierra que poseen y de su fuerza de trabajo.

En este mismo sentido, es importante mostrar el comportamiento del crecimiento de la población en el área rural, como también especificar el número de personas ocupadas en los sectores económicos del país, apuntando el análisis al sector primario podemos ver su evolución en el cuadro 3.

Como puede verse también en el cuadro, la población ocupada en el sector primario de la economía, sin considerar a la industria extractiva alcanza su nivel máximo en 1960 al llegar a 6,143,540 personas, y a partir de esta década comienza a descender como resultado lógico del proceso de industrialización registrado en las principales ciudades del país y como consecuencia de esto de la migración del campo, de tal manera que para 1990 de una población total ocupada de 23,403,413 personas, sólo 22% se dedica a actividades agropecuarias, mientras que 27% están dedicadas a la industria y 46% al sector servicios.

CUADRO 2. México: número y superficie de las unidades rurales de producción.

Entidad	Total		Unidades de producción rurales			
	Número	Superficie (Ha)	Con actividad agropecuaria		Sin actividad agropecuaria	
			Número	Superficie (Ha)	Número	Superficie (Ha)
EUM	4,407,849	108,346,063	3,823,032	91,413,345	584,817	16932,718
Chihuahua	102,591	17,751,221	94,778	16,224,649	7,813	1,526,572
Sonora	51,613	12,291,973	41,87	10,447,102	9,796	1,844,871
Coahuila	56,629	9,354,519	51,645	8,143,202	4,984	1,211,417
Durango	91,464	6,175,441	84,210	5,166,412	7,254	1,009,029
Tamaulipas	96,940	5,955,778	85,698	4,981,613	11,242	974,165
Veracruz	457,596	5,992,142	388,822	4,977,300	68,774	1,014,842
Jalisco	179,535	4,855,911	152,513	3,641,450	27,022	1,214,411
Nuevo León	54,877	4,380,833	44,327	3,745,813	10,550	635,021
Zacatecas	130,566	4,042,059	118,917	3,448,601	11,649	593,458
Chiapas	307,742	4,042,048	306,320	3,973,104	1,422	28,944
Michoacán	226,941	3,404,951	182,007	2,308,263	44,934	1,096,688
Oaxaca	368,399	3,016,826	341,162	2,094,454	27,236	922,371
B.C. Sur	7,342	2,713,485	4,920	1,993,749	2,422	719,737
San Luis Potosí	161,244	2,495,777	145,520	2,106,833	15,724	388,944
Sinaloa	117,501	2,240,922	94,865	1,697,122	22,636	543,800
Puebla	469,589	2,233,867	333,296	1,489,746	136,393	744,121
Guanajuato	146,533	1,997,229	136,370	1,777,478	10,163	219,751
Yucatán	105,848	1,946,077	84,702	1,586,000	21,148	360,078
Campeche	43,319	1,931,957	36,916	4,541,938	6,403	390,019
B.C. Norte	14,724	1,848,243	10,327	1,536,641	4,397	311,6036
Tabasco	95,276	1,722,718	91,461	1,669,842	3,815	62,875
Guerrero	218,795	1,631,701	200,810	1,454,200	17,985	177,501

CUADRO 2. México: número y superficie de las unidades rurales de producción (continuación).

Entidad	Total		Unidades de producción rurales			
	Número	Superficie (Ha)	Con actividad agropecuaria		Sin actividad agropecuaria	
			Número	Superficie (Ha)	Número	Superficie (Ha)
Quintana Roo	32,183	1,290,937	27,786	1,078,421	4,397	214,515
Nayarit	66,146	1,147,023	60,596	1,005,377	5,550	141,646
Hidalgo	213,598	1,048,142	200,822	891,148	12,776	156,994
México	342,533	992,533	293,912	854,207	48,621	138,326
Querétaro	56,575	659,574	46,761	556,677	9,784	102,897
Colima	16,247	397,891	13,301	317,382	2,946	80,509
Aguascalientes	21,416	354,455	18,859	291,363	2,557	63,092
Tlaxcala	76,816	241,211	67,448	221,942	9,370	19,296
Morelos	57,124	204,441	44,795	171,758	12,329	32,683
Distrito Federal	2,078	24,100	17,351	21,558	2,727	2,542

FUENTE: elaboración propia con base en datos del VII Censo Agropecuario, 1991.

CUADRO 3. México: población ocupada por sectores 1900-1990 (habitantes).

Año	Total	Agropecuario, Silvic. y Pesca	Industria	Servicios	Otros
1900	5,131,051	3,177,840	803,294	838,091	311,826
1910	5,337,889	3,584,191	803,262	884,589	65,647
1921	4,883,561	3,488,102	61,318	454,293	879,848
1930	5,165,803	3,626,278	743,407	586,930	209,188
1940	5,858,116	3,830,871	746,313	1,117,274	163,658
1950	8,272,093	4,823,901	1,319,163	1,774,063	354,966
1960	11,332,016	6,143,540	2,147,343	2,959,342	81,791
1970	12,941,693	5,699,971	2,973,540	4,130,473	747,525
1980	21,941,693	5,699,971	4,464,410	5,225,275	6,552,037
1990	23,403,413	5,300,114	6,503,224	10,976,203	623,872

FUENTE: elaboración propia con base en datos del INEGI.

Esta composición reviste gran importancia, ya que por sí sola explica las exigencias de alimentos y otros productos agropecuarios a una población rural con serios problemas para producir, derivados del rezago tecnológico que presentan y de la falta de apoyo financiero por parte de las instituciones oficiales para poder invertir.

Así mismo, los salarios agrícolas según datos del INEGI, han tenido un rezago con respecto a los salarios recibidos en otros sectores de la economía. Ya que según ciertas estimaciones, los trabajadores agrícolas recibían, en 1978, cerca de 35% del salario promedio del resto de los trabajadores mexicanos. Esta variación se ha venido ampliando desde 1986 cuando el diferencial de salarios habría sido de 25%. Sin embargo, puede haber una subestimación en los datos sobre salarios agrícolas ya que incluyen a los agricultores de subsistencia.

Dadas las medidas de ajuste instrumentadas en los ochenta, los costos unitarios del trabajo cayeron fuertemente alcanzado su nivel mínimo en 1988. Cuando la economía mexicana inició su recuperación en 1989 los costos unitarios del trabajo también comenzaron a incrementarse, reflejando la capacidad de respuestas del mercado de trabajo en su conjunto a la expansión de la economía. Los costos unitarios del trabajo habían seguido la misma evolución en la agricultura que en el resto de la economía hasta 1989, pero no aumentaron durante el periodo de recuperación sino que continuaron su tendencia a la baja. Esto últi-

no puede explicarse tanto por el menor crecimiento de la producción agrícola con respecto a la producción global de 1989, como por una alza numérica importante de la población activa y sus escasas posibilidades de orientarse hacia otros sectores de la economía.

2.4 POLÍTICAS DE CAMBIO ESTRUCTURAL Y DE RECONVERSIÓN EN EL CAMPO

Como se ha venido comentando, el modelo de desarrollo adoptado en nuestro país desde finales de los cuarenta, privilegió a la industria con medidas proteccionistas y supeditó al sector agropecuario a los requerimientos del sector industrial. Si bien lo anterior permitió ampliar y diversificar la estructura productiva, y avanzar en los objetivos de bienestar social y en el proceso de urbanización, también acentuó los desequilibrios de nuestra economía; distribución de la riqueza mercado interno reducido en términos relativos y distorsiones en el aparato productivo nacional.

Así, el sector rural perdió gradualmente su dinamismo mediante la transferencia de gran parte de sus excedentes hacia las áreas urbanas, por la vía de los precios, y de los sistemas fiscales y financiero, agravando más las desigualdades y su dependencia de los subsidios y apoyos gubernamentales.

Por otra parte, la inadecuada prolongación de las acciones para favorecer la expansión industrial, la estrechez del mercado interno y los rezagos en el sector primario, produjeron una industria sobreprotegida e ineficiente, incapaz de conquistar el mercado interno. Estas deficiencias estructurales atenuadas durante años, la estabilidad económica aparente y el flujo de inversiones y recursos financieros provenientes del exterior, se evidenciaron con la crisis de la década e inicio de los años ochenta, mostrando signos de debilitamiento muy claros: como estancamiento en el nivel de la actividad productiva, tanto en el área agrícola como en la pecuaria y la forestal; déficit recurrentes en la balanza comercial agropecuaria, que significaron una merma de divisas para el país durante la década considerada en su conjunto; deterioro ecológico evidente a partir de las reducciones en los mantos freáticos, contaminación de las aguas, erosión de las tierras agrícolas y retracción de las superficies boscosas tanto en los trópicos como en el resto del país.

Ante esta situación, el Estado estableció el cambio estructural y la reconversión como eje rector de la política económica, mediante la aplicación del Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI), que fue prácticamente la propuesta de transformación de las estructuras económicas, sociales y políticas del agro y del mejoramiento de sus relaciones de intercambio con las áreas urbano-industriales, para fortalecer y consolidar su participación en el proceso nacional de desarrollo. Así la reactivación productiva pretendió ser el hilo conductor de esta estrategia cuyos objetivos de bienestar social, de reforma agraria, generación de empleo e ingreso rural y actividades productivas, se convirtieron como ya se dijo, en ordenadores de los objetivos, estrategias, metas y acciones del programa y se expresaron así en cuanto a los objetivos:

El objetivo general del cambio estructural en el sector agropecuario y forestal consistía en lograr una sociedad más justa y más igualitaria, revirtiendo gradualmente los términos de intercambio del agro con el resto de la economía, fortaleciendo así el mercado interno, y creando empleo e ingresos como bases del bienestar social, utilizando para ello como pivote de este proceso, la estrategia de reactivación productiva.

Por su parte, los objetivos particulares que se establecieron fueron los siguientes:

- Modernizar las actividades agropecuarias y forestales para articularlas con la política de reconversión industrial;
- Mejorar la correlación e integración del campo con los centros urbano-industriales;
- Fortalecer la organización de los productores rurales, así como su participación en la toma de decisiones;
- Articular la estructura productiva en el nuevo contexto industrial y comercial al que estaba accediendo el país;
- Ahorrar divisas mediante la disminución de importaciones y generar ingresos netos para el país, a través de sus exportaciones;
- Impulsar y consolidar los mercados internacionales, y hacerlos competitivos ante los nuevos patrones tecnológicos, de los países desarrollados;
- Desarrollar las áreas de temporal que constituyen las zonas donde se encuentran el mayor potencial productivo, en términos de recursos naturales y humanos.

La estrategia establecida para lograr el cambio estructural del sector y modernizar las actividades agropecuarias y forestales y lograr su articulación con la política de reconversión industrial, se sustentan en el Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria que considera como elementos fundamentales, la coordinación interinstitucional y la participación decidida de los productores organizados en la toma de decisiones. Los principales lineamientos que perfilaron esta estrategia fueron los siguientes:

Apoyo a la producción y productividad. En este rubro se establecieron como líneas de acción, fortalecer los apoyos a la producción en las áreas de temporal, donde se ubican la potencialidades tecnológicas más amplias y cuya extensión representa 75% de la superficie en operación agrícola. Se reforzaría la atención de acuerdo a las condiciones geográficas, sociales, económicas y culturales de cada región; aprovechando en forma óptima los recursos disponibles, y haciendo confluir los apoyos institucionales en forma coordinada, a fin de aumentar su eficiencia y lograr una mayor impacto sobre las economías locales. En este sentido, la incorporación de los productores organizados en la toma de decisiones para la programación de su actividad productiva se consideraba fundamental, por lo que las acciones para fortalecer los mecanismos de coordinación intersectorial y participativa, en los niveles federal estatal y municipal, constituirían las bases para concretar las tareas inmediata con los sectores social y privado.

Comercialización y abasto. Considerando la importancia del proceso de comercialización en la economía rural y su articulación con las actividades de transformación y de consumo, la modernización de los sistemas de abasto desempeñan una función importante en el propósito de asegurar igualdad de posibilidades a todos los productores agropecuarios. Esto será factible, mediante el intercambio justo con los demás sectores y la generación de ahorro suficiente para reactivar la capitalización y el desarrollo del medio rural. Los excedentes comercializables podrán realizarse adecuadamente y proporcionar sus beneficios a los productores en la medida en que los sistemas de comercialización se vuelvan más ágiles y transparentes. Con este propósito, las acciones de los diferentes niveles de gobierno, conjuntamente con la participación de los productores, buscará erradicar los problemas estructurales de la cadena comercial, vinculado activamente a los productores con los mecanismos del mercado.

Agroindustrialización. En este aspecto tan importante para salir del atraso que tienen la mayoría de los productores del campo, se pretendió hacer más accesible a estos, las ventajas del proceso de transformación, considerando que la pequeña agroindustria que ellos dirigen, constituye la opción más viable para capitalizar al campo y aumentar la generación de empleo e ingreso. De acuerdo con la magnitud del problema y las limitaciones de recursos existentes, se preferirían en esta etapa, los procesos simples que implicaban el uso de tecnologías ya probados y el abasto a un mercado asegurado.

Por otra parte, para la grande y mediana agroindustria, el proceso de reconversión a desarrollar fue concebido en el contexto de los mecanismos de mercado, tanto interno como externo. Ello implicaba, que se aprovecharía la incorporación al GATT y se competiría con buena calidad y precio, con los productores extranjeros en el mercado interno y complementariamente, se vigilaría la estabilidad y potencialidad de los mercados, para evitar beneficios efímeros y subordinaciones incontrolables, dada la inducción que ejercen estos aspectos sobre el patrón de cultivos y las actividades agropecuarias.

Desconcentración y descentralización administrativa. Con el fin de coadyuvar con los propósitos anteriores y hacer posible su cumplimiento, se fortalecieron las acciones iniciadas y se avanzó en el proceso de desconcentración y descentralización administrativa, ubicado en el nivel central las funciones de planeación, programación, normatividad, control y evaluación globales, y descentralizando las decisiones y funciones operativas hacia los organismos regionales, las delegaciones estatales y los distritos de desarrollo rural integral. Asimismo, se proseguirá con la desconcentración de recursos y programas. En este sentido, se continúa reforzando la capacidad de las áreas regionales para la ejecución de obras y presentación de servicios a los productores, en el contexto de sus respectivos programas de mediano y corto plazo.

Finalmente para fortalecer el proceso de reconversión industrial y de modernización del sector rural, se determinó promover por parte de los distritos de desarrollo rural el aprovechamiento integral de los recursos y las potencialidades regionales en congruencia con los propósitos de los programas estatales y distritales, involucrando la participación de los productores. Por ello, los comités directivos de los distritos constituirán un elemento importante para alcanzar los fines modernizadores del sector.

Investigación y Cambio Tecnológico. En este rubro se planteo impulsar la modernización de la investigación, a fin de que propiciara un cambio tecnológico gradual en el sector conforme a las condiciones geográficas y características de los productores. Para ello, se determinó perfeccionar la estructura administrativa de los centros, así como la orientación de las investigaciones y la validación de la tecnología, a fin de aumentar la eficiencia y aprovechar los recursos disponibles en materia tecnológica y de divulgación.

Asimismo, y como parte de las acciones a realizar en este sentido, se buscó fomentar la cooperación tecnológica horizontal entre los productores, con el propósito de elevar el nivel tecnológico de las nuevas áreas, y aprovechar de esa manera la experiencia de aquellas que han recibido tradicionalmente los apoyos institucionales de manera integral. Esto implicaba como puede suponerse promover acciones solidarias entre los productores, para que fueran sujetos de un desarrollo más equilibrado y se fortaleciera así la alianza Estado-campesinos. De igual manera, se continuaría con los esfuerzos para eficientar los programas de asistencia técnica, canalizando los recursos tecnológicos hacia objetivos concretos, de acuerdo a los tipos de productores y áreas atendidas.

Dotación de Apoyos Institucionales y Producción de Insumos Estratégicos. Un elemento de gran importancia sin lugar a dudas consistiría en el fortalecimiento de la participación del Estado mediante sus dependencias e instituciones, en aquellas áreas que resultaban ser estratégicas y prioritarias para la modernización del campo.

Se procurarían los apoyos suficientes y oportunos, a fin de que fuera respaldada la producción, comercialización y transformación agropecuaria y forestal. De entre éstos propósitos destacan por su importancia: la construcción de infraestructura productiva, la dotación de maquinaria y equipo agrícola y los servicios de asistencia técnica y de organización y capacitación. Asimismo, se redoblarían los esfuerzos para atender los requerimientos de crédito y seguro, instrumentando una adecuada política de precios de garantía y el otorgamiento oportuno de los estímulos fiscales.

En cuanto a la producción de insumos, se trataría de satisfacer cuando menos la demanda de aquellos que fueran considerados como estratégicos, es decir los fertilizantes, plaguicidas, semillas mejoradas y biológicos, entre otros. Estas acciones se ubican en el contexto de la filosofía que postula como elemento básico que la modernización del

campo debe ser apoyada armónicamente por todas las políticas e instrumentos del Estado, ya que su disociación o dispersión, genera pérdida de esfuerzos y disminuye la confianza de los productores hacia las instituciones. Y si tomamos en cuenta la experiencia eso es precisamente lo que ha sucedido.

Cambio estructural y reconversión del sector paraestatal. Se propuso como parte de esta política continuar con el proceso de desincorporación de entidades paraestatales no estratégicas ni prioritarias, a fin de que los recursos fueran canalizados a otras que si lo ameritan. A este respecto, se proseguirían instrumentando acciones de liquidación, extinción, transferencia y/o venta de aquellas entidades que se considera ya concluyeron su función o fueran innecesarias.

Asimismo, a fin de optimizar los recursos financieros disponibles, se instrumentaron acciones para racionalizar los subsidios y transferencias que se otorgaron. De esta manera, las principales acciones a reforzar fueron, entre otras: diversificación de fuente de saneamiento; apalancamiento financiero autosostenido; racionalización de costos; ajuste en los precios y tarifas y, en resumen, saneamiento de sus estructuras financieras.

Estas acciones se ubican dentro del propósito del sector público de profundizar su modernización, racionalizando su participación y concentrando los recursos disponibles en las entidades prioritarias y estratégicas. Conviene mencionar que como parte de este proceso también está en marcha la sustitución de complejos obsoletos o improductivos a través de la reconversión. Es importante señalar que dicho proceso deberá asegurar equidad para que sus efectos beneficien al mayor número posible de productores, considerando las actuales coberturas que tienen los apoyos institucionales, y estableciendo su incremento, como indicador de costo-beneficio, principalmente en las áreas de temporal.

Como resultado de esta política podemos señalar que la reestructuración de empresas paraestatales y entidades públicas involucradas en el agro constituyó otro renglón de acción en la reconversión, ya que a principios de los ochentas participaban en las tareas del campo aproximadamente 103 entidades y organismos públicos.

El Estado intervenía directamente en la investigación, en la difusión de tecnologías, en la construcción y operación de distritos de riego, en la planificación de cosechas, en la determinación de los volúmenes

de exportación de muchos productos agropecuarios, en la compraventa de los granos básicos, en la producción y distribución de semillas y fertilizantes, en la canalización de créditos, en la operación de ingenios azucareros, aserraderos y explotación forestal, y en la comercialización interna y externa de café y tabaco, por mencionar algunas de las áreas importantes del quehacer gubernamental en el campo.

Aquí es importante señalar que la privatización de las empresas públicas tiene más relación con las realidades financieras que con implicaciones ideológicas, tal como se vio en el caso del gobierno socialista de Mitterand en Francia, el cual en 1982, emprendió un ambicioso programa de nacionalización de grandes compañías francesas pero en 1984, debido a las enormes necesidades de liquidez de las empresas, unidas a otras realidades financieras se vio obligado a privatizar.⁶

En el caso de México sucedió algo muy parecido, ya que fueron las condiciones financieras del gobierno y las propias empresas las que lo obligaron a desincorporarse de éstas. Como corolario hay que tomar en cuenta que durante esta década se llevo a cabo todo el proceso de desincorporación de empresas paraestatales, en diferentes géneros de reconversión, pues al inicio de ésta se tenían más de mil empresas públicas.

⁶ Rey Roman, Benito, *La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado*, Siglo XXI, México, 1984, pp. 71-72.

3. El Sector Agropecuario en el contexto de la política de modernización (1990-1994)

En el primer capítulo analizamos en forma cronológica los principales cambios que a través del tiempo fue experimentando la tenencia de la tierra rural en nuestro país, y con base en ello, se puede afirmar que han sido las distintas formas de distribución y apropiación que se hizo sobre la tierra, precisamente, lo que determina el régimen de propiedad, el cual según se describe en la última parte de dicho capítulo, sufrió un cambio sustancial como resultado de las reformas al Artículo 27 constitucional en el año de 1992.

Con este marco de referencia y en virtud de que en esa parte solo se señalan aspectos muy generales a continuación procuraremos profundizar más a detalle sobre dicha reforma. Pero antes de continuar es importante dejar asentado, que son las condiciones políticas, económicas y sociales que imperan en cierto momento por un lado y las nuevas exigencias para el agro mexicano ante un economía globalizada por el otro lado, las que han determinado el cambio en el aspecto jurídico, y no al revés.

Dicho cambio obedece y espero no equivocarme, a la imperiosa necesidad por parte del gobierno, de ajustar el marco jurídico a las nuevas realidades que impone el comercio internacional como parte del nuevo modelo de desarrollo que se ha dado en gran parte del mundo. Pero eso no es todo, porque se tienen que abatir y resolver también los viejos problemas estructurales que aquejan al campesinado mexicano.

Cabe señalar que son varios los acontecimientos ocurridos en este periodo, sin embargo procuraré resaltar los más importantes que tienen que ver con el tema estudiado.

3.1 POLÍTICA AGRARIA Y EL NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

El marco de desregulación dentro del sector agropecuario promueve la liberación de las organizaciones financieras, da un nuevo marco legal que permite mayor inversión privada tanto nacional como extranjera y la reorientación de actividades en las cuales solamente el Estado tenía participación y que se concretan con la puesta en marcha de una nueva Ley Agraria publicada en 1992, que regula la compra y venta de tierras, que históricamente habían pertenecido al Estado y solo se habían mantenido bajo el usufructo del productor o productores según el régimen de propiedad.

Con el escenario de cambios del régimen de la tierra, al pasar de ejidal a propiedad privada en la organización de la producción y en la estructura productiva así como en la vinculación con el TLC, el sector agropecuario tiene que hacer frente a una nueva dinámica que exige apertura comercial y globalización de los procesos productivos con relación a dos aspectos principalmente:

1. En lo social, se debe considerar cambiar las condiciones de vida de la sociedad rural a través de la constitución de organizaciones productivas, que no sólo sean de autosuficiencia, sino por el contrario, que posibiliten la competencia ante el intercambio global de bienes y productos agropecuarios.

2. En lo productivo, se deben considerar los aspectos técnicos, sociales y organizativos que fortalecen la seguridad del mercado y del trabajo, que se encuentran sustentados en aspectos impredecibles como el clima, el agua, las distintas fertilidades de la tierra, plagas y ciclos naturales de las plantas.

Es importante enfatizar también que la Revolución Mexicana de 1910 dio nacimiento a la Ley Agraria de 1915, que luego fue incorporada al

artículo 27 de la Constitución de 1917, la Ley Agraria establecía el principio de la redistribución de tierras a los campesinos.

Esta Ley Agraria introdujo dos características centrales al sistema de tenencia de la tierra:

1. El establecimiento de límites máximos a la tierra que podía ser de propiedad privada, para abolir el sistema de latifundios. La superficie de tierra que un propietario privado podía dedicar a actividades agrícolas estaba sometido a un límite máximo: 100 hectáreas para las tierras irrigadas o más para las tierras de temporal (una hectárea de tierra irrigada era considerada equivalente a dos de tierra agrícola de temporal, a cuatro hectáreas de pastos y a 8 hectáreas de maleza).

2. El establecimiento oficial del ejido como sistema agrario comunal para los campesinos. Bajo el sistema ejidal, un campesino tenía que ser miembro de una comunidad para poder acceder a la utilización de las tierras. Las parcelas individuales de tierra no podían ser vendidas o rentadas manteniéndose así ligada la tierra a la comunidad. La tierra podía ser heredada pero seguía siendo propiedad de la nación.

Es importante insistir que a principios de los noventa, más de la mitad de la superficie total de México (110,156,559 hectáreas), había sido redistribuida de acuerdo a las disposiciones de la legislación agraria, beneficiándose alrededor de 3.2 millones de personas (véase cuadro 4). Los esfuerzos de redistribución iniciados desde los años veinte, dieron lugar a una distribución más equitativa de las tierras. Las condiciones de aquella época consistían en grandes cantidades de tierra y una población rural relativamente pequeña.

Aún más, la infraestructura agrícola y rural estaba en plena expansión (sobre todo en proyectos de riego), de tal manera que el crecimiento anual promedio del valor agregado de la agricultura fue del orden de 7.6% durante el periodo 1946-1956.

Sin embargo, a finales de los sesenta la tierra cultivable se volvió cada vez más escasa mientras que las demandas de reparto de la tierra seguían creciendo. La población rural se duplicó al pasar de cerca de 9.8 millones en 1921 a 19.9 millones en 1970 (podemos regresar al cuadro 1), por lo tanto, la presión de la población sobre la tierra agrícola favoreció la creación de minifundios, aquellas explotaciones agrícolas de dos hectáreas o menos, tanto en el sector privado como en los sistemas comunales,

convirtiéndose en uno de los problemas estructurales más complejos que en la actualidad se han agravado. La productividad de la mayoría de estas explotaciones es baja, dadas las restricciones agro-ecológicas que pesan sobre las tierras. La mayor parte de esas explotaciones conforman una economía de subsistencia, y los campesinos deben emigrar para buscar un trabajo que les resulte más redituable y les permita subsistir, ya sea hacia las grandes ciudades o bien hacia los Estados Unidos de Norteamérica y los menos hacia el propio sector agrícola en donde se alquilan por salarios muy bajos.

Esta situación como es de suponerse ha frenado los esfuerzos por aumentar la productividad agrícola de esas tierras y la pobreza se ha vuelto la condición predominante entre los campesinos y sus familias.

La estructura agraria por tipo de propiedad antes del corte histórico 1910-1917 y después de este se va modificando, observándose una gran concentración de tierras en un número menor de beneficiarios y posteriormente con el reparto agrario iniciado en los años cuarenta, se incrementa sustancialmente el número de estos, este fenómeno se aprecia con mayor detalle en el cuadro 4, esto se explica por el tránsito de latifundios a nuevas formas de tenencia de la tierra, para posteriormente ir decreciendo.

Las condiciones anteriores llevaron al gobierno mexicano a modificar las leyes de la reforma agraria a fin de responder de una mejor manera a las necesidades de la población rural confrontada a la perspectiva de mercados cada vez más abiertos.

Como ya se dijo, en 1992 se reformó el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la Ley Agraria, decretándose terminado el reparto agrario, los ejidatarios recibieron derechos más amplios sobre sus tierras, y las asociaciones comerciales entre agricultores fueron autorizadas.

La nueva legislación agraria de 1992, establece un régimen más flexible de tenencia de la tierra al interior de los grupos agrarios, dividiéndose en tres categorías de acuerdo a su destino: tierras para el asentamiento humano (Solares Urbanos); tierras de uso común y terrenos parcelados.

a) Las tierras destinadas al asentamiento humano y su Fondo Legal son delimitadas por la asamblea ADDATE, la ley las considera inalienables, imprescriptibles e inembargables, dentro de estas se en-

cuentra la zona de urbanización y los espacios para la denominada parcela escolar; unidad agrícola e industrial de la mujer, unidad productiva de los jóvenes; dentro de la zona urbana se encuentran los solares que serán propiedad plena de sus titulares.

b) Las tierras comunales poseen las mismas características que las mencionadas en el inciso anterior, con la excepción de tratarse de casos de manifiesta utilidad, no pueden ser transferidas a otros individuos pero pueden ser utilizadas en acciones productivas entre agricultores o rentadas hasta por treinta años. Podrán transmitirse a sociedades mercantiles o civiles en los que participen solo miembros del ejido o de la comunidad o existan también socios ajenos al núcleo agrario sometiéndose en estos casos a la opinión de la Procuraduría Agraria. La decisión del uso de la tierra comunal es responsabilidad de la asamblea local del ejido.

c) Los terrenos parcelados también son propiedad del núcleo agrario pero cada ejidatario goza individualmente de un derecho permanente de utilización sobre ellos, los individuos pueden rentar sus tierras, las cuales podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento por parte del ejidatario titular de la parcela, estos contratos no podrán tener una duración mayor de treinta años, debiendo cubrir los requisitos señalados en la Ley Agraria.

Conjuntamente a las reformas de la Ley Agraria, se crearon, como ya fue comentado, otras instituciones de apoyo al campo como la Procuraduría Agraria (PA), bajo la tutela de la Secretaría de la Reforma Agraria, con la función principal de aportar una asesoría a los ejidatarios. El gobierno creó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), para fijar los límites de las parcelas individuales y atribuir los derechos de propiedad. También fueron creados los Tribunales Agrarios para resolver los conflictos sobre la tenencia de la tierra y dar mayor seguridad a los derechos de propiedad sobre la misma.

En este mismo aspecto, la asamblea ejidal es la autorizada a proceder a la separación de una parcela de la tierra, de los ejidos, de tal manera que los individuos puedan convertirse en propietarios privados. Si una parcela ejidal, es convertida en propiedad privada, el antiguo miembro del ejido puede venderla o rentarla a otras personas fuera del ejido, hipotecarla o utilizarla de la misma manera que cualquier otro tipo de propiedad privada.

CUADRO 4. México: reparto agrario, 1900-1995.

Periodo	Superficie en hectáreas	%	Dotaciones	%	Beneficiarios	%	Promedio/ hectáreas
1900-1914	194,465.0	0.18	142.0	0.32	11,738.0	0.36	16.57
1915-1934	11,580,833.0	10.51	7,000.0	15.74	866,161.0	26.80	13.37
1935-1940	18,786,131.0	17.05	10,975.0	24.68	728,847.0	22.55	25.78
1941-1946	7,287,697.0	6.62	3,575.0	8.04	157,816.0	4.88	46.18
1947-1952	4,633,321.0	4.21	1,999.0	4.49	80,161.0	2.48	57.80
1953-1958	6,056,773.0	5.50	1,917.0	4.31	68,317.0	2.11	88.66
1959-1964	8,870,430.0	8.05	2,341.0	5.26	148,238.0	4.59	59.84
1965-1970	24,738,199.0	22.46	4,420.0	9.93	278,214.0	8.61	88.92
1971-1976	12,773,888.0	11.60	2,311.0	5.20	205,999.0	6.37	62.01
1977-1982	6,397,595.0	5.79	3,563.0	8.01	243,350.0	7.53	26.29
1983-1988	5,626,227.0	5.11	3,565.0	8.02	248,486.0	7.69	22.64
1989-1994	3,069,000.0	2.79	2,549.0	5.73	188,666.0	5.83	16.27
1995	142,000.0	0.13	118.0	0.27	6,339.0	0.20	22.40
Total	110,156,559.0	100.00	44,475.0	100.0	3,232,332.0	100.00	34.08

FUENTE: elaboración propia con base en datos del INEGI.

Las recientes reformas agrarias establecieron que los límites anteriores relativos a la propiedad de la tierra se mantendrían sin cambio. Sin embargo, la Ley permite actualmente la formación de parcelas más grandes a través de asociaciones productivas de agricultores. Asimismo, las sociedades por acción son autorizadas a poseer la tierra con un límite máximo de hectáreas hasta 25 veces el tamaño de las parcelas individuales privadas, autorizándose la inversión extranjera.

El establecimiento de estos límites busca evitar la aparición de latifundios disfrazados, reconociéndose así la necesidad de tierra por parte de los campesinos. La superficie total agropecuaria en el país es de 175.9 millones de hectáreas y está integrada por la superficies ejidal y comunal, la de propiedad privada, la de colonia y la pública con actividad agropecuaria.

3.2 POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN EN EL SECTOR AGROPECUARIO

Como es bien sabido, es obligación de Ley que al inicio de cada mandato presidencial se presente el Plan Nacional de Desarrollo y de igual forma como lo establece la propia Ley de Planeación, la formulación de programas sectoriales en cada una de las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal. Pues bien a partir de 1989, con el inicio de la Administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari comenzó un periodo de profundas reformas estructurales en el Sector Agropecuario las cuales conlleva a dar respuesta a las demandas captadas durante la consulta popular.

El programa para la planeación del campo emanado del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, planteó la política de "modernización" de las respectivas ramas de producción que lo conforman; agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca.

Sin embargo, es conveniente conocer cuales son los objetivos y las principales estrategias, que se mencionan en el Programa Nacional de Modernización del Campo (PRONAMOCA) 1990-1994. Por lo que respecta a los objetivos, estos se dividen en generales y particulares. Los objetivos desde el punto de vista general son los siguientes:

1. Elevar el nivel de bienestar de los productores y sus familias.
2. Imprimir competitividad al Sector Agropecuario y Forestal.

3. Participar en el esquema de apertura comercial, logrando un superávit comercial.
4. Alentar el potencial exportador.
5. Eliminar las restricciones y lograr una mejor asignación de recursos.
6. Impulsar la inversión nacional y extranjera bajo nuevos esquemas de desarrollo.
7. Conservar los recursos naturales.
8. Estimular la diversificación de actividades.¹

Los objetivos de carácter particular se refieren al hecho de lograr la creación de un contacto propicio para el impulso a la inversión privada en el sector, esto implica estimular la movilidad de los factores de la producción, al mismo tiempo de promover una mayor asignación eficiente de recursos, tanto físico como humanos y financieros. De los 15 objetivos particulares que estableció el PRONAMOCA, nueve le atañen directamente al Sector Agropecuario. De acuerdo con la problemática, son los siguientes:

- Garantizar la certidumbre en la tenencia de la tierra con respecto al Estado de Derecho y el Orden Constitucional.
- Desincorporar las actividades que el Estado realiza en materia de procesamiento y comercialización de productos e integrar, dentro de las instancias de beneficio y transformación, a los productos primarios, con el fin de incrementar la generación y retención del excedente económico.
- Lograr una verdadera vinculación entre el desarrollo tecnológico y el productor por medio de esquemas integrados y extensionismo.
- Reducir los costos de producción mediante la desgravación arancelaria de los insumos en los casos en que su protección es excesiva; el uso de esquemas suficientes de comercialización; la construcción de pequeñas obras de infraestructura; así como la transferencia y asistencia técnica que incrementen la productividad.
- Transformar los subsidios generalizados en estímulos dirigidos que consideren las diferencias estructurales entre regiones y productores.

¹ SARH, Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, *Diario Oficial de la Federación*, México, p. 23.

- Apoyar la creación y uso más intensivo de las agroindustrias por medio de la construcción y promoción de corredores agroindustriales.
- Lograr el mejoramiento sostenido de los sistemas y niveles de educación rural, así como impulsar la participación comunitaria en los programas de salud, saneamiento y mejoramiento ambiental.
- Promover en el sistema financiero los cambios requeridos para permitir la eficiente canalización de recursos al campo y la movilización del ahorro rural.
- Apoyar la organización de los productores para consolidar su estructura interna y su transformación en unidades que ayuden a superar las limitaciones productivas y facilitar la comercialización de sus productos así como el suministro de insumos, y servicios y apoyos institucionales.²

Los lineamientos de estrategia para “Modernizar al Campo”, como podrá verse, son muy amplios y no se especifican para cada subsector en particular y se refieren a diversos aspectos, tales como:

1. Certidumbre en la tenencia de la tierra.
2. Financiamiento.
3. Recursos hidráulicos.
4. Insumos.
5. Infraestructura.
6. Comercio interior.
7. Comercio exterior.
8. Industria rural y agroindustria.
9. Precios.
10. Educación superior, ciencia y tecnología.
11. Asistencia técnica.
12. Organización y capacitación.
13. Participación de los organismos gubernamentales.
14. Desincorporación.³

Cada uno de estos lineamientos estratégicos, son de gran trascendencia en el sector agropecuario, pero el problema fundamental radica

² *Ibidem*, p. 16.

³ *Ibidem*, pp. 18-20.

en que no se expresan cuales serían sus líneas de acción concretas para dicha rama, en especial.

Con respecto al capítulo tercero del mismo programa, que se titula "Política de Modernización del Campo", y en especial al inciso que se refiere al "Sector Agrícola" es prudente señalar al respecto, previamente que:

1. No marca las líneas de acción específicas, es decir, los instrumentos (con que) ni tampoco las metas y para quiénes serían los beneficios en zonas claramente identificadas.

2. No diferencia las "medidas de política", entre el Sector Agrícola y las industrias respectivas.

3. Se mantiene en un rango de "Generalidades", por lo que carece de profunda especificidad; hay concreción situándose en el nivel de la simple superficialidad.

Debido a estas razones y por lo poco extenso de su contenido, se presentan sus señalamientos de manera íntegra, ya que para nuestro tema de análisis, elaborar una síntesis y/o resumen resultaría un sumario de enunciado poco propositivo, excesivamente abstracto, genérico y superfluo. Lo que es conveniente señalar aquí es que la política agrícola para el periodo está definida dentro de un marco de participación responsable de cada uno de los sectores involucrados en estas actividades.

El incremento de la productividad física y la consecución de mejores niveles de rentabilidad derivan, en el mediano plazo, de bajar los costos unitarios de producción y de ampliar el uso de tecnología agrícola moderna. Las acciones a desarrollar comprenden el otorgamiento de paquetes tecnológicos y crediticios, la conservación de suelo y agua, así como la ampliación de obras de infraestructura. De esta forma, se lograrían incrementar las fuentes de ingresos en forma permanente y, por lo tanto, el bienestar de la familia campesina, veamos algunos ejemplos:

- a) **Productos Básicos.** El fortalecimiento de la producción de básicos requiere inducir una mayor productividad de los insumos agrícolas, bienes de capital, materias primas, servicios y crédito. Para ello, es preciso racionalizar la aplicación de estos recursos e inducir incrementos en la

producción y productividad de cultivos básicos a partir de la aplicación diferenciada de instrumentos de fomento rural, aumentando el nivel de bienestar de los productores de estos cultivos. Por este motivo, las medidas de política para productores de tipo comercial serán diferentes de las que se apliquen a productores de bajos ingresos pero con potencial productivo, y para aquellos con niveles de productividad muy reducidos.

Para incrementar la producción y productividad de básicos en zonas temporales se promoverán unidades de explotación intensiva, que contará con asistencia técnica en la preparación de tierras, siembra, cosecha, transformación, comercialización. Asimismo, se realizarán obras de conservación de suelo y agua y establecerán programas permanentes de sanidad vegetal. La transformación de estas unidades de producción será financiada conjuntamente por la SARH, los gobiernos estatales involucrados y los propios productores.

Los subsidios generalizados se transformarán en estímulos dirigidos. De esta forma representarán un instrumento eficaz para la consecución de metas de productividad, concertadas con los productores rurales, así aumentará la productividad mediante la utilización de estímulos temporales, selectivos y transparentes en la preparación, uso y conservación de suelos así como en la transferencia y adopción de tecnologías específicas que incrementen su productividad y fortalezcan la rentabilidad del campo. Con este fin, se integrarán paquetes tecnológicos de acuerdo con las condiciones que existan en cada zona; se otorgarán servicios de asistencia técnica y capacitación permanente y se promoverá la utilización de semillas mejoradas. Asimismo, se fomentará la mecanización en el nivel parcelario, considerando áreas compactadas. Para el caso de los minifundistas se apoyará y difundirá el uso de los equipos adecuados a sus condiciones.

Para la planeación de políticas de estímulos al cultivo básico, se está levantando un padrón realista de productores así como un sistema de información estadística confiable y oportuno, que permite seleccionar por región y tipología a los beneficiarios. El padrón permitirá identificar de manera precisa a los productores para la individualización gradual de los compromisos entre éstos y el Estado.

El máximo aprovechamiento de la superficie cosechable promoverá e inducirá alternativas de producción en las regiones caracterizadas como críticas y de alta siniestralidad, mediante la realización de estu-

dios que identifiquen, formulen y ejecuten proyectos integrados de desarrollo. Esto sucederá con la participación directa de los productores, articulando los recursos de inversión pública, crédito, estímulos y servicios por medio del Programa Nacional de Solidaridad.

Por otra parte para alcanzar la soberanía alimentaria es necesario incorporar aquellas tierras ociosas e insuficientemente explotadas. Esto hace necesario realizār estudios de carácter técnico en los distritos agropecuarios y forestales con mayores áreas subaprovechadas. La ampliación de la frontera agrícola estará sujeta a las restricciones ambientales como el hecho de evitar la destrucción de áreas forestales y reservas ecológicas.

Paralelamente, con el fin de promover la producción de básicos de mejor calidad se establecerá una norma que distingue entre productos de diferentes calidades. En el caso del maíz esto significará que el precio del blanco tendrá una prima sobre el precio del amarillo.

6) Productos Agrícolas Industriales; los procesos agroindustriales de aquellos productos de amplio alcance regional como tabaco, café, azúcar, cacao, hule, algodón, soya y otros similares serán objeto de una profunda reestructuración que permita incrementar su oferta y fortalecer la capitalización a los productos de bajo ingreso. Lo anterior estará enmarcado dentro de una nueva relación entre los productores y los compradores.

Dado que en las entidades paraestatales involucradas en los procesos de producción, industrialización y comercialización de estos productos, realizan actividades no estratégicas ni prioritarias, estarán sujetas a un proceso de desincorporación que permite elevar su competitividad en los mercados internacionales e incrementar el valor agregado de los productores en beneficio de sus ingresos.

La participación del gobierno estará limitada a regular y concretar precios y cantidades evitando conflictos y actividades especulativas. Su intervención tomará como guía los precios internacionales en aquellos mercados que por su estructura monopsómica así lo requieran.

El criterio básico que sustentará la política de desincorporaron es garantizar la viabilidad económica de las transferencias. La ejecución de estas políticas significa, de acuerdo con las condiciones específicas de cada caso, emprender algunas o varias de las siguientes acciones:

- Racionalización de las estructuras administrativas.
- Promoción de la diversas formas de asociación entre productores, trabajadores e iniciativa privada.
- Diseño de esquemas de financiamiento que permitan la adquisición y operación de los activos a desincorporar.
- Capacitación y adiestramiento técnico de los involucrados en los procesos de desincorporación de entidades a fin de lograr un gestión óptima de dichas empresas.

La política crediticia que el gobierno federal orientará, será mediante un flujo continuo de financiamiento a través de la banca comercial y de desarrollo. En la actividad con potencial exportador, Bancomext apoyará su desarrollo mediante el otorgamiento de financiamiento en dólares y la promoción de los productores en el extranjero. Asimismo aquellos productos en donde la estructura de mercado lo permita regresarán a una relación de habilitaciones directas, evitando con ello los costos administrativos u ocasionados por el crédito bancario.

Es importante considerar que para imprimir competitividad a cada uno de estos sectores, se hace necesario el aprovechamiento de las ventajas comparativas que tiene nuestro país en los distintos tipos y calidades de cada producto. Es así como México podrá aprovechar al máximo las ventajas que tiene con respecto a otros países en cuanto su fuerza laboral, productividad, tecnología y clima. Lo anterior favorecerá la imagen y participación de sus productos en el exterior y propiciará el mejoramiento de la balanza comercial agropecuaria y forestal.

Adicionalmente, habrá que eliminar los eslabones de la comercialización que encarecen o merman el producto final. Esto plantea ampliar y garantizar el acceso de productores asociados, de acuerdo con la calidad de sus productos. El mecanismo de control sanitario, así como las normas de clasificación por calidades serán suficientemente claras y transparentes para que los productos mexicanos puedan adquirir un prestigio sólido en el ámbito internacional.

La calidad de los productos hortifrutícolas es condición fundamental para tener acceso a los mercados del exterior. Por ello, se deben fortalecer los programas de difusión de las normas internacionales de calidad. Se inducirá la utilización de un sistema voluntario de clasificación de calidades claramente definido y se promoverán vínculos comerciales de largo plazo con el exterior.

Los programas concertados con las organizaciones de productores de investigación aplicada y de organización productiva impulsarán el mejoramiento de las diversas variedades de hortalizas y frutas, así como una mayor eficiencia en las prácticas de cultivo.

Asimismo se desarrollan sistemas que permitan a las organizaciones de productores fortalecer la promoción externa y los productos hortifrutícolas, así como establecer canales de distribución en el extranjero. Ello es fundamental para lograr la diversificación geográfica de las exportaciones y para preservar la penetración de los productos del país en sus mercados tradicionales con el fin de aprovechar al máximo el potencial que existe.

Finalmente, se buscará promover la agroindustria o su importancia en el desarrollo de este cultivo. Principal atención tendrá la construcción y modernización de las redes en frío.⁴

3.3 POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO Y SUBSIDIOS DIRIGIDAS AL SECTOR AGROPECUARIO

El financiamiento dirigido al sector agropecuario está conformado por las inversiones directas o indirectas que el gobierno y el capital privado realizan vía créditos, subsidios, construcción de obras, apoyos monetarios o programas productivos y de desarrollo social. Los fondos económicos tienen distintos orígenes

De carácter privado: La banca comercial, la banca extranjera, las aseguradoras, las empresas agroindustriales nacionales, las empresas transnacionales y las corporaciones empresariales

Para el sistema bancario, el financiamiento a la producción agropecuaria encierra operaciones financieras complicadas, tres son los elementos que mencionaremos a continuación como los más importantes y limitantes para el desarrollo de la actividad financiera:

Primero. Para el estrato denominado pequeño de 0 a 20 hectáreas, se canaliza a operaciones pequeñas, debido a que son productores con baja capacidad financiera y no tienen una cultura bancaria, lo cual implica un diseño de sistemas individualizados para la aceptación y pago del crédito, todo ello de manera explícita en sus términos.

⁴ *Ibidem*, pp. 42-43.

Segundo. Para otorgar cualquier crédito, se requiere un análisis previo de recuperabilidad o rentabilidad, en la mayoría de los casos estos estudios no se realizan y por lo tanto no se tiene la suficiente seguridad de su factibilidad y de la producción que avalan, un aspecto crítico para poder realizar predicciones de venta en mercados nacionales y extranjeros.

Tercero. Los recursos utilizados para obtener y controlar las garantías que respaldan los créditos otorgados fueron inadecuados a las condiciones reales de la economía.

Los productores del sector agropecuario históricamente han enfrentado dificultades para tener acceso al crédito. Se puede mencionar entre muchos de los factores el alto riesgo que representa asociar la actividad agrícola en México, las elevadas y volátiles tasas de interés provocadas por las altas tasas de inflación, y en la mayoría de los casos la falta de garantías para el acceso a los préstamos por parte de muchos agricultores.

Ante esta situación en 1988 el sistema financiero sufrió una transformación radical que concluyó en la reprivatización de la banca comercial en 1992. Durante este periodo, disminuyeron el número y el tamaño de los bancos de desarrollo y fideicomisos los cuales fueron reorganizados.

Las políticas de financiamiento dirigidas al sector agropecuario, estuvieron fortalecidas históricamente por el esquema paternalista de organización de los recursos, consideraron reformas al sistema financiero diversificándose las instituciones encargadas de atender a los productores las que básicamente son:

Primero. A través del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), se financiaron a productores ubicados en zonas de alta siniestralidad recurrente y baja productividad, mediante el otorgamiento de créditos a la palabra, con montos bajos y a tasa cero de interés.

Segundo. Con el objetivo de beneficiar a la mayoría de los productores el Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural) canalizó créditos a los productores pequeños y medianos fundamentalmente ejidatarios, de las áreas de riego y temporal y por otro los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) que acreditaba a los productores de bajos ingresos y la banca comercial en coordinación con el propio

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

FIRA, Nafin y Bancomext, que atendían a medianos y grandes productores de zonas de riego y buen temporal.

El crédito total otorgado al sector agropecuario entre 1994 y 1998 mantiene un promedio anual de 5.2% sin embargo este porcentaje se ve disminuido para 1999 al caer a 3.6% con respecto a la asignación total de crédito (véase el cuadro 5).

La banca comercial tiene una canalización superior de crédito al sector agropecuario con respecto a la banca de desarrollo, debido al proceso de desincorporación de bancos comerciales y disminución en la asignación de recursos a la actividad agropecuaria, para 1994 el crédito agropecuario representó 6.4% y para 1998 sólo 4.5%, como reflejo a esta disminución de recursos, la cartera vencida se incrementó de 5,037 a 14, 485 millones de pesos para los mismos años.

La banca de desarrollo mostró una tendencia contraria para 1994 la asignación al sector agropecuario fue de 4.5% y para 1998 fue de 5.5%, esta situación se puede explicar por la sequía que se presentó entre 1996 y se acentuó en 1997, originando crecimientos en la cartera vencida del orden de 5,234 y 8,697 millones de pesos, respectivamente. En general podemos hablar que del total de la cartera vencida de la banca de desarrollo entre 1996 y 1997 el sector agropecuario concentró 42.3% en promedio anual, tendencia que ha disminuido para 1999 con solamente 24.5%.

Para el caso del sector agropecuario, la política gubernamental se ha establecido en dos vertientes; por una parte, han sido racionalizados los sistemas de crédito agropecuario; el desmantelamiento de la infraestructura estatal que regulaba el comercio y el abasto; la eliminación de subsidios y la desincorporación de las empresas paraestatales responsables de los insumos y productos que apoyaban al agro mexicano.

Por otra parte, para comprender con mayor amplitud la liberalización agrícola en México, es necesario revisar los programas económicos estabilizadores desde el primero denominado Pacto de Solidaridad Económica de 1987 hasta el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica de 1996 y su relación con el sector agropecuario (véase el cuadro 6).

La distribución de alimentos es un objetivo prioritario para el aparato gubernamental encargado del desarrollo del campo mexicano, a través de un marco normativo y técnico, se fomenta la actividad agrícola, ganadera, avícola y forestal, así como la aplicación de leyes que con-

ceden las dotaciones o restituciones de tierras y aguas a los núcleos de población rural por medio de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural anteriormente SARH creada en 1958 y la Secretaría de la Reforma Agraria instituida en 1976.

La segunda forma es la intervención directa en los mercados de consumo. Esta se lleva a cabo mediante la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), creada en 1965, la que tenía como objetivo principal la compra, almacenamiento y distribución de los productos básicos del campo, con precios de garantía, así como mantener reservas de los artículos de primera necesidad con el fin de proteger el abasto del país, regular los precios de las subsistencias populares en el mercado y proteger el abasto para mantener el poder adquisitivo de los sectores populares.

Para llevar a cabo satisfactoriamente sus funciones, en 1994 se desincorpora de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para pasar a formar parte de la Secretaría de Desarrollo Social lográndose impulsar y consolidar el acopio de maíz y frijol, así como en la administración del subsidio a la tortilla de maíz de precio controlado consumido en los centros urbanos del país, a cargo del Fideicomiso para la Liquidación del Subsidio de la Tortilla (Fidelist) y en la importación y venta de leche en polvo para el abasto de los programas sociales de (Liconsa) y el de la industria privada procesadora de lácteos.

El Gobierno Federal ha puesto en marcha varios programas enfocados a resolver el problema alimenticio, entre los cuales se puede mencionar el Sistema Alimentario Mexicano, que tenía como objetivo lograr la autosuficiencia de granos; el Programa Nacional de Alimentación y el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral que pretendían lograr la soberanía alimenticia y alcanzar condiciones de alimentación y nutrición para toda la población que permitieran el pleno desarrollo de las capacidades de cada mexicano, y PROCAMPO, uno de los programas de mayor importancia actualmente, cuyo objetivo es superar al rezago agrícola y como una condición necesaria e imprescindible la implantación y puesta en marcha del PROCEDE, (ambos programas aún vigentes), mediante el cual se otorga la certidumbre jurídica y la seguridad documental sobre la tenencia de la tierra rural, que entre otras cosas posibilitará la inversión tanto interna como externa ya sea pública o privada, aspecto que puede ser considerado la punta de flecha por así decirlo para una nueva etapa de desarrollo en el campo.

CUADRO 5. México: crédito y cartera vencida del sector agropecuario.
(millones de pesos al último día de diciembre)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Crédito otorgado						
Total	872,252.0	1,129,197.0	1,231,756.0	1,296,534.0	1,507,479.0	1,609,769.0
Agropecuario	51,371.0	55,761.0	65,662.0	70,500.0	71,977.0	58,149.0
Porcentaje	5.9	4.9	5.3	5.4	4.8	3.6
Banca comercial						
Total	617,359.0	780,825.0	886,271.0	953,963.0	1,100,452.0	1,210,945.0
Agropecuario	39,779.0	40,169.0	47,535.0	50,535.0	49,727.0	46,263.0
Porcentaje	6.4	5.1	5.4	5.3	4.5	3.8
Banca de desarrollo						
Total	254,892.0	348,372.0	345,485.0	342,551.0	407,027.0	398,824.0
Agropecuario	11,592.0	15,592.0	18,127.0	19,965.0	22,250.0	11,886.0
Porcentaje	4.5	4.5	5.2	5.8	5.5	3.0
Cartera vencida						
Total	59,501.0	114,112.0	113,923.0	162,105.0	150,161.0	164,438.0
Agropecuario	8,102.0	13,408.0	14,747.0	23,276.0	16,515.0	15,056.0
Porcentaje	13.6	11.7	12.9	14.4	11.0	9.2
Banca comercial						
Total	51,805.0	96,237.0	100,959.0	142,424.0	141,355.0	151,204.0
Agropecuario	5,037.0	9,081.0	9,513.0	14,579.0	14,485.0	11,809.0
Porcentaje	9.7	9.4	9.4	10.2	10.2	7.8
Banca de desarrollo						
Total	7,696.0	17,875.0	12,964.0	19,681.0	8,806.0	13,234.0
Agropecuario	3,065.0	4,327.0	5,234.0	8,697.0	2,030.0	3,246.0
Porcentaje	39.8	24.2	40.4	44.2	23.1	24.5

FUENTE: elaboración propia con base en datos del CEA, SAGAR, marzo del 2000.

CUADRO 6. México: pactos y acuerdos económicos gubernamentales. 1988-1996.

Instrumentos	Fecha	Medidas
Pacto para la estabilidad y el crecimiento económico I	12/12/88	Revisión de precios de acuerdo con el calendario Agrícola
Pacto para la estabilidad y el crecimiento económico II	18/06/89	Precios agrícolas generales en términos reales
Pacto para la estabilidad y el crecimiento económico III	3/12/89	Se ratifica el compromiso de la fase anterior
Pacto para la estabilidad y el crecimiento económico IV	27/05/90	Vigente el compromiso anterior
Pacto para la estabilidad y el crecimiento económico V	11/11/90	Se aplican reglas para revisar los precios de garantía del frijol y maíz, de acuerdo con el deslizamiento del peso al índice de la inflación
Pacto para la estabilidad y el crecimiento económico VI	10/11/91	Sin cambios
Pacto para la estabilidad y el crecimiento económico VII	20/10/93	Programas de apoyo que significan mayores ingresos al productor, sin afectar precios finales (política de subsidios)
Pacto para la estabilidad y el crecimiento económico VIII	3/10/93	El gobierno crea el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), con una inversión de 11,700 Millones de pesos
Pacto para el bienestar y el crecimiento I	24/09/94	PROCAMPO, se establece como un programa definitivo
Pacto para el bienestar y el crecimiento II	20/12/94	Sin cambios para el sector agropecuario
Pacto para el bienestar y el crecimiento III	21/12/94	No aparece el sector agropecuario mencionado en dicho pacto
Programa de emergencia económica	29/12/94	No aparece el sector agropecuario mencionado en dicho pacto
Acuerdo de unidad para superar la emergencia económica	3/01/96	No aparece el sector agropecuario mencionado en Dicho pacto

FUENTE: elaboración propia con base en datos de la Presidencia, varios informes de gobierno, 1999.

Adicionalmente y como ya fue mencionado repetidamente, la Reforma Constitucional de 1992, establece el fin del reparto agrario como política de estado y da paso a una nueva institucionalidad agraria. Bajo la vigencia de los nuevos ordenamientos, y con la finalidad de atender las demandas campesinas que constituyeron el rezago agrario, se inicia un proceso de concertación con las organizaciones campesinas que se traduce en la firma de 37 acuerdos agrarios, celebrados con 31 agrupaciones campesinas. En su primera etapa, el programa destina recursos económicos y asesoría para la identificación de grupos, elaboración de padrón de beneficiarios y diagnóstico, constitución de figuras asociativas y elaboración de perfiles de proyectos para los asuntos considerados en el rubro de Organización y Fomento.

Con el propósito de dar cumplimiento a los acuerdos, el Presidente de la República, en mayo de 1999, en el marco del décimo aniversario del Congreso Agrario Permanente, ratificó el compromiso de atender estos asuntos e instruye la constitución de un fondo para otorgar financiamiento a los proyectos productivos de las organizaciones campesinas.

En una segunda etapa, las organizaciones agrarias culminan el proceso de maduración de sus proyectos productivos. Para darle cause el 30 de agosto de 1999 y 3 de abril del 2000, se publican en el *Diario Oficial de la Federación*, acuerdos de coordinación interinstitucional, entre las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y de Reforma Agraria, con las que se integra el Comité Técnico respectivo.

En todos los casos, los grupos que resultaron beneficiados, desarrollaron sus proyectos utilizando ingeniería financiera (tasas internas de retorno, ministraciones, etc.) garantizando la viabilidad, rentabilidad y sustentabilidad de los mismos, los cuales serán apoyados complementariamente con recursos de los programas Alianza para el Campo, Empleo Temporal, CONAZA, presidencias municipales, FONAES y los propios productores según la naturaleza de los proyectos.

Los convenios de concertación que soportan las ministraciones de los recursos, establecen el plazo en que habrá de iniciarse la recuperación de los recursos del fideicomiso en los plazos acordados, para la constitución de las cajas solidarias.

Bajo esta mecánica de trabajo, las Comisiones Estatales de Seguimiento y Evaluación, presididas en todos los casos por los Gobiernos Estatales, actuando como ventanilla única aprobaron en primera instancia los proyectos y los turnaron al Comité Técnico para su autorización a los grupos que cumplieron cabalmente con las normas publicadas.

Estos instrumentos permitieron autorizar recursos de origen fiscal por un monto de \$235'958,578.00, para el financiamiento de 521 proyectos productivos agrícolas, de un universo total de 1602 proyectos potenciales.

3.4 POLÍTICA DE REESTRUCTURACIÓN DE LA BANCA DE DESARROLLO ORIENTADA AL SECTOR RURAL

El sistema financiero encargado de atender las demandas del sector rural es fundamental para que los agricultores puedan movilizar su ahorro, obtener financiamiento y dirigir inversiones para la producción y mejoramiento de su infraestructura productiva. La agricultura mexicana, tiene un sistema financiero que impulsa el desarrollo, sin embargo las inversiones llevadas a cabo no han logrado hacer competitivo al sector aunado a la crisis sufrida en 1994, en la que la devaluación presentada no permitió mejorar los niveles de rentabilidad de los productores.

En este contexto, el crédito representaba el medio más importante para canalizar los subsidios dirigidos al sector rural, a través de los mecanismos siguientes:

- a) Tasa de interés fija y en términos reales frecuentemente negativa.
- b) Subsidios a la operación de Banrural y del FIRA fideicomisos que canalizan la gran mayoría de los recursos a través de la Banca Comercial y a quien también otorgan reembolsos parciales por sus costos de transición por concepto de asistencia técnica.
- c) En el caso del Banrural se tenía un subsidio considerable con las recuperaciones de créditos vía transferencia del seguro agrícola. En efecto, hasta 1989 la fuente principal de recuperación del crédito otorgado por Banrural no eran los proyectos productivos o el productor acreditado, sino el seguro.
- d) Al respecto para 1983, se reportó como siniestrada 50% de la su-

organización social y estilo de vida en un contexto de reorganización económica y polarización del ingreso, matizados ahora por la independencia temprana de los individuos de sus hogares, la reducción en el número de miembros de la familia y la ampliación de población soltera de ambos sexos.

En consecuencia, el consumo de alimentos en países industrializados presenta las siguientes tendencias:

- Sustitución de productos frescos por productos preparados (sopas deshidratadas, puré instantáneo, guisos preparados y precocidos, jugos y néctares de frutas).
- Aumento del consumo de frutas tropicales y hortalizas en estado fresco durante cualquier estación del año.
- Reducción del consumo de azúcar
- Reducción del consumo de carne de vacuno, aumento de carnes blancas, especialmente de pollo y recuperación de la demanda de pescado.
- Disminución de la demanda de la leche líquida (excepto de bajo contenido graso), aumento de la demanda de derivados lácteos (yogurts, quesos, postres, etcétera).
- Sustitución de la mantequilla por la margarina.

La producción se realiza con un nivel de transformación en un ciclo productivo más largo. El valor agregado creciente en la producción, basada en la diferenciación del producto es la respuesta a la diversificación de los mercados. Las distancias entre el producto de la materia prima y el consumidor de productos alimentarios, tiende a ampliarse y las empresas, además de industrializar la materia prima, agregan un valor de servicio.

4. Evaluación de los programas dirigidos al Sector Agropecuario (1995-2000)

Varios son los programas que el gobierno federal ha implementado con el propósito de impulsar el desarrollo del agro mexicano y de propiciar las condiciones para su incorporación al mercado internacional, dichos programas abarcan desde el ámbito jurídico como el PROCEDE, hasta los aspectos económico y social como el PROCAMPO o el PROGRESA e inclusive programas de desarrollo tecnológico, los cuales han requerido para su aplicación la creación de instituciones públicas como el RAN, ASERCA, el INIFAP y el CIMMYT, entre otros. A continuación se analizan los más importantes desde el punto de vista de ésta investigación.

4.1 PROGRAMA DE CERTIFICACIÓN DE DERECHO EJIDALES Y TITULACIÓN DE SOLARES URBANOS (PROCEDE)

Este programa se ocupa de la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, a través de la entrega gratuita de certificados tanto parcelarios como de derechos sobre tierras de uso común, según el caso, así como de títulos de Solares Urbanos a favor de los sujetos de derechos agrarios que expresa y voluntariamente los soliciten. El PROCEDE, comprende también la regularización de las parcelas escolares, de la juventud y de la mujer, así como la titulación de predios donde se instalan los servicios públicos de los poblados ejidales o comunales.

El objetivo principal del programa es dar certeza y seguridad jurídica a la tenencia de la tierra de propiedad social, dando cumplimiento a uno de los objetivos del PRONAMOCA y a lo estipulado en la Ley Agraria de 1992.

Es fácil distinguir la complejidad social y técnica que entraña dicha regularización, toda vez que no sólo se trata de medir todas las tierras de propiedad social, es decir las tierras de uso común, las parcelas y las de asentamiento humano al interior de ejidos y comunidades, si no que al delimitarlas se trata también de resolver añejos problemas derivados del desacuerdo entre los titulares de derechos agrarios respecto de los límites entre sus propiedades.

En el desarrollo del PROCEDA intervienen, por una parte, la asamblea de cada núcleo agrario y, por otra parte, instituciones públicas como: la Secretaría de la Reforma Agraria, el Registro Agrario Nacional, la Procuraduría Agraria y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, que constituyen el Comité Interinstitucional que es presidido por el titular de la Secretaría de la Reforma Agraria. Es fácil suponer que se trata de un programa excepcional por los niveles de coordinación administrativa y concertación social que exige.

La Secretaría de la Reforma Agraria como cabeza de sector, es la responsable de la coordinación del programa, del diseño de las políticas generales, de la integración documental básica y de la parte de información a partir de la cual se desarrollan los trabajos de regularización de la tenencia de la tierra y coadyuva a demás a la solución de los conflictos que se presentan.

La Procuraduría Agraria, por su parte, apoya la organización interna, la solución de conflictos, la promoción de la ejecución del PROCEDA en los ejidos y comunidades, garantizando la observancia de los derechos de los núcleos de población y de sus integrantes, así como la integración de los expedientes y el cumplimiento estricto de la legalidad aplicable.

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, tiene a su cargo la realización de los trabajos técnicos operativos conducentes a la identificación, ubicación geográfica medición de los linderos y superficies de las tierras ejidales, así como de la generación de los productos cartográficos que amparan los resultados de las mediciones.

El Registro Agrario Nacional es la institución responsable de la formalización de la tenencia de la tierra de propiedad social, derivada

de los acuerdos de las asambleas, mediante la inscripción y certificación de productos cartográficos y la expedición de certificados y títulos, garantizando el control de la tenencia de la tierra y la seguridad jurídica y documental.

Los gobiernos de los estados y los ayuntamientos participan en las tareas de coordinación y promoción, apoyando las actividades de regularización, al favorecer las condiciones para la operación del programa. También debe destacarse la importancia que para el cumplimiento del programa tienen los fedatarios públicos, cuya intervención es imprescindible para las actividades de certificación y titulación, según lo prevé la Ley Agraria. Adicionalmente existen otras dependencias que coadyuvan a la ejecución del PROCEDE, como la Sedesol, SAGAR, Semanarp y la SCT, entre otras.

Desde luego que la decisión respecto del uso y destino de las tierras ejidales y comunales que son certificadas o tituladas por el Registro Agrario Nacional, es una decisión que corresponde única y exclusivamente a la asamblea del ejido o comunidad que corresponda, misma que se celebra con las formalidades normales o especiales previstas en la Ley Agraria en función de la importancia de las decisiones a asumir.

El PROCEDE fue puesto en marcha a finales de 1992 y se trata de un programa inédito a nivel mundial, para el cual no existe antecedente alguno, ya que representa la regularización de la tenencia de la tierra de una superficie equivalente a la mitad del territorio nacional.

Los trabajos del PROCEDE no solo se cristalizan en la generación de la documentación agraria, sino que van más allá e impactan social y económicamente al Sector Agrario, ya que al rectificar los derechos de propiedad y usufructo. El PROCEDE ha contribuido a identificar, evaluar y resolver los problemas y conflictos ancestrales surgidos por la indefinición en la tenencia de la tierra, mismo que se prolongaron por varias generaciones.

El procedimiento general del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos puede ser resumido en las siguientes etapas:

- Programación de Cobertura. En esta etapa la SRA, PA, INEGI y RAN, a través de los comités estatales, definen y establecen la capacidad interinstitucional que existe en cada entidad para atender a los

núcleos agrarios; realizando una programación general cuantitativa y cualitativa.

- **Validación Documental de Incorporación al Programa.** La SRA, hace entrega de las carpetas básicas que amparan las acciones agrarias que integran al núcleo ejidal; la PA, elabora el diagnóstico ejidal y se define interinstitucionalmente la viabilidad de incorporación de ejido al programa.
- **Coordinación y Concertación.** La PA, realiza la promoción del PROCEDE ante los órganos de representación en aquellos ejidos con diagnóstico favorable; de aceptar los órganos de representación se emite la convocatoria para efectuar la Asamblea de Información y Anuencia.
- **Asamblea de Información y Anuencia.** La PA y el INEGI en una asamblea ejidal cuyo quórum debe de ser de 50% más uno de los ejidatarios, informan a esta sobre la naturaleza, objetivos y características de los trabajos a realizar en el PROCEDE, de aprobar la asamblea la incorporación al programa, formaliza su solicitud al respecto y la presenta al RAN y designa una comisión auxiliar integrada por ejidatarios para los trabajos de identificación y delimitación de las tierras al interior.
- **Trabajos Técnicos de la Comisión Auxiliar Integrada por la Procuraduría Agraria y el INEGI.** Los integrantes de la comisión auxiliar, la PA y el INEGI, delimitan de conformidad con los colindantes sus linderos, elaboran un croquis de las tierras al interior del ejido, levantan las constancias de conformidad de colindantes e integran los expedientes individuales de los sujetos de derecho.
- **Asamblea de Información de la Comisión Auxiliar.** Una vez concluidos los trabajos de delimitación de las tierras ejidales por la Comisión Auxiliar, PA e INEGI, se lleva a cabo una asamblea en la que se presentan para su aprobación a los integrantes del núcleo ejidal; el croquis que define la delimitación de las tierras, las constancias de conformidad de linderos, la lista de posibles sujetos de derecho y se informa sobre el avance en la integración de los expedientes individuales.
- **Trabajos de Medición y Generación de Productos Cartográficos.** Una vez aprobados por la Asamblea los trabajos de delimitación de las tierras al interior del ejido, el INEGI lleva a cabo los trabajos de medición y el levantamiento de cédulas de información de los atri-

butos de las diferentes áreas: uso común, asentamiento humano, zona parcelada, parcelas y solares. Los datos de medición son procesados y validados y se editan e imprimen los productos cartográficos de las mediciones realizadas.

- **Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras (ADDAT).** Concluidos los trabajos de medición, la generación de productos cartográficos y la integración de los expedientes individuales, los planos producto del PROCEDE se exhiben durante un lapso de 8 a 15 días previos a la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de tierras que en términos de la Ley Agraria, que debe ser convocada con 30 días de anticipación en la cual con la presencia de un Fedatario Público y contar con un quórum mínimo de 75% más uno, los integrantes del núcleo ejidal aprueban: relación de sujetos de derecho, planos del ejido, asignación de derechos sobre las tierras de uso común y de parcelas, reconocimiento o asignación de solares y la solicitud de inscripción del Registro Agrario Nacional.
- **Inscripción de Actas y Planos Expedición de Certificados y Títulos.** Una vez celebrada la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras, la Procuraduría Agraria entrega el expediente final al Registro Agrario Nacional para su calificación, registro e inscripción de los acuerdos de asamblea así como de los planos, y de proceder se expiden los certificados y títulos. Previa inscripción de éstos últimos en el Registro Público de la Propiedad.
- **Entrega de Documentos a Beneficiados.** La culminación de los trabajos del PROCEDE se da cuando el Registro Agrario Nacional, previa identificación de los interesados hace entrega a los integrantes de los núcleos ejidales de sus respectivos certificados o títulos, que amparan sus derechos sobre las tierras del ejido.

Principales Resultados del PROCEDE. Para el mes de noviembre del 2000, el Registro Agrario Nacional había expedido la siguiente documentación: 3, 599, 151 Certificados Parcelarios; 1,260, 402 Certificados de Uso Común; 1,612, 501 Títulos de Solares Urbanos, lo que hace un total de 6,472,054 documentos expedidos, es importante destacar la participación activa de los ejidatarios y comuneros, aunada a las actividades que realizan las dependencias responsables de la ejecución del PROCEDE y el apoyo el de los gobiernos de los Estados, esfuerzo que

en conjunto ha permitido los avances en los aspectos desglosados en los párrafos anteriores y que son previos a la certificación y titulación.

Como puede verse, el programa ha dado resultados muy halagadores en términos de seguridad jurídica y documental a los campesinos, ya que de 29,932 núcleos agrarios, considerados como meta inicial del programa al mes de noviembre último, las cifras oficiales reportaban que cerca de 21,878 núcleos agrarios ya habían sido atendidos, es decir 74.5% y el resto están en proceso de atención, considerando dentro de esta parte a los núcleos que presentan algún tipo de problema para ser incorporados a dicho programa. El impacto de este programa en términos sociales, puede ser medido por el número de personas que se han beneficiado, los cuales han alcanzado una cifra total de 2,878,703, que multiplicado por un promedio de siete miembros de familia —estimación propia— nos arroja una cifra de 20,150,921 personas. Asimismo, es importante mencionar que un solo sujeto de derecho agrario puede ser beneficiado por los tres tipos de documentos que se expiden: certificado parcelario, certificado de uso común y títulos de solares urbanos, para mayor detalle se recomienda revisar los cuadros 7, 8, 9 y 10 de las páginas siguientes.

Aquí es importante detenernos un poco, para reflexionar sobre lo que pasará con gran parte de la población rural, la cual no sabe muchas veces lo que está ocurriendo con sus tierras, si tomamos en cuenta, que el campesino se está enfrentando ante un nuevo problema al entrar al nuevo régimen de tenencia de la tierra, el de la "propiedad privada", desconociendo en realidad aunque parezca mentira sobre los alcances y los riesgos de ésta. Por lo tanto si no cuenta con la orientación y la asesoría adecuadas, para que con conocimiento de causa este en posibilidades de decidir lo que hará con esa propiedad, será poco o nulo el provecho que obtenga de ésta. También debe contar con los recursos financieros y tecnológicos para invertir y hacer producir sus tierras y de esta manera hacerlas rentables y competitivas, de lo contrario se verá en la necesidad de rentarlas y en último de los casos hasta de venderlas y si eso sucede estará condenado él y su familia a quedarse sin nada.

Continuando con la evaluación de este programa tenemos que: Las acciones de comunicación y de sensibilización a integrantes de los núcleos ejidales y comunales, así como de acopio de información complementaria, han permitido diagnosticar la viabilidad de incorporación al

PROCEDE en los 29,932 núcleos Agrarios, que equivalen al 100% del total nacional.

- A la fecha y por voluntad de sus asambleas se han incorporado al Programa 25,618 núcleos agrarios (85.5%).
- A partir de la documentación básica que respalda las acciones agrarias que integran sus tierras 23, 265 núcleos agrarios (77.7%) han realizados de conformidad con sus colindantes la delimitación de sus linderos, así como de sus parcelas y solares.
- Los trabajos anteriores han sido aprobados por sus respectivas asambleas en 23,047 núcleos agrarios (76.9%).
- Se han concluido los trabajos técnicos de medición en 22,608 núcleos agrarios (75.5%), tarea que ha significado la cobertura territorial de 68.4 millones de hectáreas que representan el 66.4 % de la superficie ejidal y comunal, y en lo particular la medición de 6 millones 330,407 parcelas y solares.
- Como sustento de los trabajos de medición, a la fecha se han editado y generado 6 millones 271, 275 productos cartográficos (planos); particularmente para parcelas y solares se han elaborado 6,180,157 planos individuales, 37,186 planos internos, 21,627 planos de asentamiento humano, 32,095 planos de uso común y 210 planos de explotación colectiva.
- Los trabajos operativos realizados y el acuerdo social interno, han permitido que 22,037 núcleos agrarios (73.6%) hayan celebrado su Asamblea de Delimitación, Destino a Asignación de Tierras.
- Se ha culminado la regularización de 21,878 núcleos agrarios equivalente al 74.5% del total nacional, para los cuales se han expedido los certificados y títulos anteriormente señalados, que benefician a 2,878, 703 sujetos de derechos con una superficie certificada y/o titulada de 62,885,772 hectáreas.

Los avances y los resultados logrados a la fecha se pueden significar de la siguiente manera: La superficie medida equivale a la suma de la superficie de los territorios de España, Portugal y Dinamarca. Los certificados parcelarios y títulos de solares que se han expedido equivalen a escriturarle una parcela o un solar a cada una de las familias que habitan en la Ciudad de México. La superficie titulada y/o certificada equivale a una superficie mayor a la suma de los territorios de Alemania e Inglaterra.

CUADRO 7. Resumen nacional de promociones certificadas
y/o tituladas de comunidades.
De 1993 al 30 de noviembre del 2000

Estado	Comunidades	Beneficiarios	Documentos			Total
			Certificados		Títulos	
			Parcelarios	Uso común		
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0
Baja California	0	0	0	0	0	0
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0
Campeche	0	0	0	0	0	0
Coahuila	2	128	202	43	99	344
Colima	1	17	19	0	0	19
Chiapas	29	17,398	2,681	15,809	609	19,099
Chihuahua	36	2,529	784	2,087	733	3,604
D.F.	0	0	0	0	0	0
Durango	71	9,757	2,610	8,376	3,168	14,154
Guanajuato	1	41	94	0	19	113
Guerrero	62	13,761	5,407	11,648	1,483	18,538
Hidalgo	68	6,965	5,228	6,366	822	12,416
Jalisco	9	363	122	322	62	506
México	40	9,015	8,141	7,412	0	15,553
Michoacán	25	2,459	418	2,298	240	2,956
Morelos	0	0	0	0	0	0
Nayarit	11	2,041	463	1,823	229	2,515
Nuevo León	6	290	214	214	147	575
Oaxaca	139	12,174	12,538	21,540	6,888	40,966
Puebla	52	9,795	9,329	7,546	3,308	20,183
Querétaro	7	1,123	460	804	558	1,822
Quintana Roo	0	0	0	0	0	0
San Luis Potosí	103	103	9,074	12,598	4,549	2,726
Sinaloa	70	7,213	7,752	5,968	645	14,365
Sonora	29	4,008	578	3,559	846	4,983
Tabasco	1	679	758	0	374	1,132
Tamaulipas	1	21	83	21	19	123
Tlaxcala	0	0	0	0	0	0
Veracruz	32	3,413	3,909	2,063	451	6,423
Yucatán	1	107	116	27	16	159
Zacatecas	7	713	869	661	384	1,914
Total	803	124,084	75,373	103,136	23,826	202,335

FUENTE: elaboración propia con base en datos del Registro Agrario Nacional.

CUADRO 8. Superficie certificadas y/o tituladas de comunidades.
De 1993 al 30 de noviembre del 2000

Estado	Comunidades Beneficiarios		Superficie (ha.)			Total
			Certificados		Titulada	
			Parcelada	Uso común		
Aguascalientes	0	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Baja California	0	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Baja California Sur	0	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Campeche	0	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Coahuila	2	128	2,636.5898	4,697,6879	14,9435	7,349.2212
Colima	1	17	148.8233	0.000	0.000	148.8233
Chiapas	29	17,398	24,725.4882	63,537.3271	109.3123	88,372.1276
Chihuahua	36	2,529	3,301.4944	171,361.1313	148.4970	174,811.1227
D.F.	0	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Durango	71	9,757	18,008.0578	805,203.1756	410.0225	823,621.2559
Guanajuato	1	41	177.1193	0.0000	2.8650	179.9843
Guerrero	62	13,761	13,941.8563	121,285.0517	147.8654	135,374.7734
Hidalgo	68	6,965	3,769.3353	30,434.2629	58.5474	34,262.1456
Jalisco	9	363	469.6719	5,713.9436	8.2741	6,191.8896
México	40	9,015	4,306.2684	26,767.8348	0.0000	31,074.1032
Michoacán	25	2,459	757.7314	16,946.5695	20.0549	27,724.3558
Morelos	0	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Nayarit	11	2,041	1,976.8753	135,142.5395	33.4695	137,152.8843
Nuevo León	6	290	279.0387	6,795.6408	30.8336	7,105.5131
Oaxaca	139	12,174	14,814.5779	406,252.8089	927.0202	421,994.4070
Puebla	52	9,795	10,414.2270	83,967.7591	368.8479	94,750.8340
Querétaro	7	1,123	1,146.7521	9,746.6291	116.3462	11,009.7274
Quintana Roo	0	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
San Luis Potosí	103	103	11,647.0682	19,888.3596	397.2771	31,932.7049

**CUADRO 8. Superficie certificadas y/o tituladas de comunidades.
De 1993 al 30 de noviembre del 2000 (continuación)**

Estado	Comunidades	Beneficiarios	Superficie (ha.)			
			Certificados		Titulada	Total
			Parcelada	Uso común		
Sinaloa	70	7,213	126,000.0334	214,839.7135	61.4924	340,901.2393
Sonora	29	4,008	5,824.0989	449,150.9566	117,2526	455,092.3081
Tabasco	1	679	1,158.4270	0.0000	28.3499	1,186.7769
Tamaulipas	1	21	81.7372	299.6606	7.1810	388.5788
Tlaxcala	0	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Veracruz	32	3,413	8,054.5947	7,701.8043	57.4943	15,813.8933
Yucatán	1	107	749.2771	221.8411	1.8470	972.9652
Zacatecas	7	713	2,508.5433	27,324.4171	108.6050	29,941.5654
Total	803	124,084	256,897.6869	2,617,279.1146	3,176.3988	2,877,353.2003

FUENTE: elaboración propia con base de datos del Registro Agrario Nacional.

CUADRO 9. Resumen nacional de promociones certificadas
y/o tituladas de ejidos.

De 1993 al 30 de noviembre del 2000

Estado	Ejidos	Beneficiarios	Documentos		Total	
			Certificados			
			Parcelarios	Uso común		
Aguascalientes	166	27,979	28,196	10,2688	26,213	64,677
Baja California	185	21,003	15,175	5,628	12,203	33,006
Baja California Sur	89	11,225	13,470	5,327	9,371	28,168
Campeche	341	40,251	20,370	16,085	31,395	67,850
Coahuila	741	72,778	92,4705	31,542	74,835	198,785
Colima	146	22,261	20,294	5,161	16,153	41,608
Chiapas	778	89,554	151,870	23,272	67,593	242,735
Chihuahua	744	83,636	76,022	57,515	44,812	178,349
D.F.	0	0	0	0	0	0
Durango	902	120,789	129,966	75,847	85,655	291,468
Guanajuato	1,161	147,042	192,500	47,709	106,019	346,228
Guerrero	678	93,647	143,338	41,047	32,310	216,695
Hidalgo	731	105,747	148,737	58,831	57,812	265,380
Jalisco	885	132,796	138,052	42,683	96,457	277,192
México	820	197,749	350,809	84,249	1,892	463,950
Michoacán	1,092	106,714	156,449	47,962	46,745	251,156
Morelos	156	40,254	52,982	16,188	3,093	72,263
Nayarit	256	61,481	71,365	19,198	47,292	137,855
Nuevo León	538	41,238	56,558	23,991	35,163	115,712
Oaxaca	528	81,883	113,780	25,964	64,896	204,640
Puebla	871	162,489	262,975	89,371	75,093	427,439
Querétaro	316	55,223	64,347	22,632	41,610	128,589
Quintana Roo	253	39,236	811	23,039	30,904	54,754
San Luis Potosí	859	99,306	200,864	51,914	78,884	331,662
Sinaloa	1,036	108,761	141,167	57,128	10,899	209,194
Sonora	828	71,463	37,652	44,209	39,557	124,418
Tabasco	632	103,866	111,640	9,870	53,025	174,536
Tamaulipas	1,124	86,844	125,895	30,497	62,636	219,028
Tlaxcala	232	52,876	83,396	25,967	25,644	135,007
Veracruz	2,658	277,017	301,077	35,568	188,826	525,471
Yucatán	651	83,042	323,792	59,461	20,886	114,139
Zacatecas	678	116,580	187,821	69,143	100,801	357,765
Total	21,075	2,754,619	3,523,778	1,157,266	1,588,675	6,269,719

FUENTE: elaboración propia con base de datos del Registro Agrario Nacional.

CUADRO 10. Superficie certificadas y/o tituladas de ejidos.
De 1993 al 30 de noviembre del 2000

Estado	Ejidos Beneficiarios		Superficie (ha.)			Total
			Certificados		Titulada	
			Parcelada	Uso común		
Aguascalientes	166	27,979	97,988.4663	97,414.7916	2,790.0154	1,198,193.2733
Baja California	185	21,003	837,380.4593	1,961,796.9108	2,177.4651	2,801,354.8352
Baja California Sur	89	11,225	232,985.0055	3,514,978.7563	1,594.6085	3,749,558.3703
Campeche	341	40,251	326,163.2728	964,572.5409	5,742.2037	1,296,478.0174
Coahuila	741	72,778	1,396,322.0956	3,179,047.4218	10,720.8403	4,586,090.3577
Colima	146	22,261	209,134.2942	44,364.6569	1,609.4329	255,108.3840
Chiapas	778	89,554	557,751.9974	184,904.6973	9,194.5025	751,851.1972
Chihuahua	744	83,636	525,619.1447	55,944,998.0368	10,167.8171	6,130,284.9986
D.F.	0	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Durango	902	120,789	619,807.5304	4,297,821.5442	8,889.8344	4,926,518.9090
Guanajuato	1161	147,042	445,340.7724	277,108.5439	13,243.3468	735,692.6631
Guerrero	678	93,647	624,521.3200	349,521.5898	3,875.1896	977,918.0994
Hidalgo	731	105,747	230,360.1368	214,832.4669	7,103.1566	452,295.7603
Jalisco	885	132,796	737,020.1271	481,413.8789	7,518.1268	1,225,952.1328
México	820	197,749	311,423.9594	144,918.3810	90.3209	456,432.6184
Michoacán	1092	106,714	576,609.7246	479,649.4906	56,341.1798	1,061,890.3950
Morelos	156	40,254	97,299.8598	47,245.9554	391.7183	144,937.5335
Nayarit	256	61,481	339,615.7530	284,213.3566	3,974.3230	627,803.4326
Nuevo León	538	41,238	404,694.7246	939,183.1864	105,347.7467	1,354,412.6577
Oaxaca	528	81,883	461,329.2008	219,847.0782	10,337.2787	691,513.5577
Puebla	871	162,489	446,192.1175	339,257.5968	10,142.3967	795,592.1110
Querétaro	316	55,223	144,427.1908	257,179.3889	6,597.3762	408,203.9659
Quintana Roo	253	39,236	14,224.4526	1,967,205.7497	6,769.1285	1,988,199.3308
San Luis Potosí	859	99,306	642,152.8897	1,779,233.0777	23,689.8587	2,445,075.8261
Sinaloa	1036	108,761	1,161,253.1155	1,078,813.3583	994.1488	2,241,060.6226

CUADRO 10. Superficie certificadas y/o tituladas de ejidos.
De 1993 al 30 de noviembre del 2000 (continuación)

Estado	Ejidos Beneficiarios		Superficie (ha.)			Total
			Certificados		Titulada	
			Parcelada	Uso común		
Sonora	828	71,463	517,063.1206	3,846,349.8298	5,134.1837	4,368,547.1341
Tabasco	632	103,866	626,557.7413	115,904.4286	6,238.4446	748,700.6145
Tamaulipas	1124	86,844	1,046,414.1821	586,262.4687	13,185.9733	1,645,862.3241
Tlaxcala	232	52,876	135,615.1323	33,183.9667	2,481.2862	171,280.3858
Veracruz	2658	277,017	1,579,255.0173	95,942.4509	22,119.2043	16,973,160.6725
Yucatán	651	83,042	384,094.2465	1,449,581.6499	3,973.6309	1,837,649.5273
Zacatecas	678	116,580	811,531.8958	1,936,568.2700	16,489.9017	2,764,590.0675
Total	21,075	2,754,619	16,540,148.9467	36,762,815.4874	233,401.3413	53,536,365.7754

FUENTE: elaboración propia con base de datos del Registro Agrario Nacional.

Integración de expedientes e identificación de problemas para la aplicación del programa

Un aspecto que no debe dejarse de lado se refiere a los núcleos que no concluirán el PROCEDE, porque la problemática que presentan no es posible resolverla por parte de las instituciones responsables de la ejecución del programa y por lo tanto no pueden ser atendidos de acuerdo a la normatividad operativa y jurídica vigente.

Por sus características y problemática los núcleos agrarios se clasificarán en lo siguientes ocho grupos:

a) Núcleos con rechazo al programa. Son aquellos que por razones particulares de sus integrantes rechazan categóricamente la regularización de sus tierras y no aceptan incorporarse al PROCEDE. Dentro de este grupo se clasificarán también aquellos que habiéndose incorporado e iniciado las actividades, no están dispuestos a apegarse al marco jurídico o técnico que rige su operación o bien no aceptan sus resultados.

b) Núcleos con invasión o despojo de tierras. Son aquellos que aún y cuando, existe un pleno conocimiento de los límites territoriales de cada propiedad, presentan problemáticas derivada de la apropiación ilícita de tierras, la cual puede suscitarse entre integrantes del mismo o de diferentes núcleos agrarios, entre éstos con particulares y/o propiedades federales, estatales o municipales.

c) Núcleos con conflictos por límites. Son aquellos en los que existe disputa por una superficie que involucra sus límites con otra propiedad, ya sea con un ejido, una comunidad, pequeños propietarios, propiedades federales, etc., y que pone en riesgo la estabilidad social y no es posible la conciliación entre las partes en conflicto, además no tienen instaurado juicio en el Tribunal Unitario Agrario.

d) Núcleos con imposibilidad jurídica. Son los que tiene pendiente alguna resolución de la autoridad competente debido a juicios de amparo, actividades jurisdiccionales, juicio ante los tribunales agrarios, inconformidad de sentencias, divisiones, permutas, segregaciones, etc; así como los núcleos donde habiendo sentencia del Tribunal Superior Agrario, existe imposibilidad para ejecutar o bien no aceptan los términos de la misma.

e) Núcleos sin tierras. Aquellos que fueron constituidos jurídicamente y que debido a acciones que le restaron superficies no dispone de tierra alguna y sin embrago mantiene su figura legal.

f) Núcleos sin sujetos de derecho. Se consideran aquellos en los cuales la totalidad de los beneficiados abandonaron sus tierras o no es posible convocar asamblea porque no se reúne un mínimo de 20 sujetos de derecho reconocidos legalmente o el respectivo 20% del total de persona que integran el núcleo o en su caso, existe negativa para realizar el procedimiento correspondiente en los tribunales agrarios.

g) Núcleos con problemática interna. Son aquellos en los que sus integrantes no están dispuestos a participar en las actividades del PROCEDE, o bien por las características que presentan no es posible la aplicación del Procedimiento General Operativo como: conflictos políticos sociales o religiosos; falta de participación de la Comisión Auxiliar, falta de quórum, etcétera.

h) Núcleos con imposibilidad para realizar trabajos técnicos. Son aquellos en los cuales por el tipo de cultivo que practica se pone en riesgo la integridad del personal de campo, o presentan problemas sociales o políticos graves que trascienden los límites del núcleo o pudieran estar permanente y totalmente inundados por lo cual no es posible la realización de los trabajos técnicos de medición.

Tratamiento de los núcleos no viables

Como parte del procedimiento jurídico administrativo descrito al inicio de este apartado, se elabora la ficha de núcleo agrario no viable, registrando de manera detallada la problemática por la que no es posible su certificación, misma que servirá como insumo para requisitar la ficha de registro y control.

Los datos de la ficha se registran directamente en la pantalla principal del SISEC y deberá asegurar que las causas que determinan su no viabilidad estén asociadas a una o varias causas de problemática específica para la clasificación de los núcleos agrarios no viables y detallar en la fecha de control del SISEC, la situación que motiva la suspensión definitiva del núcleo.

Por otra parte, a efecto de dejar constancia de que el programa cumplió con su propósito de dar atención a la totalidad de los núcleos agrarios, el Comité Operativo Estatal del PROCEDE deberá remitir un comunicado, en caso de que no se haya enviado con anterioridad a los representantes de éstos núcleos informándoles las causas que impiden la certificación de sus tierras y exhortándolos a manifestar el reconoci-

miento de la misma. Dicho comunicado invariablemente deberá estar firmado por Comité Operativo Estatal.

Soporte documental para núcleos no viables

Para cada uno de los núcleos agrario identificados como no viables se integra un expediente que contenga tanto los documentos y productos recopilados hasta la etapa operativa del PROCEDA que haya alcanzando en el momento de la suspensión, como la siguiente información según su causa de inviabilidad.

Núcleos Agrarios con rechazo al programa

Acta de asamblea de información y anuencia en la que el núcleo decide no incorporarse o acta de asamblea donde el núcleo acuerda no continuar con el PROCEDA, para aquellos casos donde sea factible realizar alguna asamblea se deberá obtener acta circunstanciada.

- Dictamen operativo de la PA aprobado por el Comité Estatal con la manifestación de los órganos de representación del núcleo de que están conscientes de tal situación, en el que se mencione la causa por la que rechazan el programa.
- Acuse de recibo y conformidad de términos del comunicado por los órganos de representación del núcleo agrario.
- Ficha de registro y control del SISEC.
- Ficha de problemática de núcleo agrario no viable.

Núcleos con invasión o despojo de tierras

- Acta de asamblea de información y anuencia, en su caso.
- Dictamen jurídico elaborado por el RAN y la PA, con la aprobación del Comité Operativo Estatal y la manifestación de los órganos de representación del núcleo de que están conscientes de tal situación, en el que se mencione la causa que obstaculiza el desarrollo del Programa.
- Croquis en el que se refleje la superficie faltante o en posesión derivada de la invasión o despojo de tierras.

- Acuse de recibo y conformidad de términos del comunicado por los representantes del núcleo agrario.
- Ficha de registro y control del SISEC.
- Ficha de problemática de núcleo agrario no viable.

Núcleos con conflictos por límites

- Acta de asamblea de información y anuencia, en su caso.
- Dictamen conjunto PA-INEGI aprobado por el Comité Operativo Estatal, y con la manifestación de los órganos de representación del núcleo de que están consientes de tal situación, donde se indique o describa la magnitud del programa.
- Acuse de recibo y conformidad de términos del comunicado por los representantes del núcleo.
- Ficha de registro y control del SISEC.
- Ficha de problemática de núcleo agrario no viable.
- Acta de asamblea de información y Anuencia, en su caso.

Núcleos con imposibilidad jurídica

- Dictamen jurídico elaborado por el RAN y la PA, con la aprobación del Comité Operativo Estatal y la manifestación de los órganos de representación del núcleo de que están conscientes de tal situación, en el que se mencione la causa que obstaculiza el desarrollo del Programa.
- Acuse del recibo y conformidad de términos del comunicado por los representantes del núcleo agrario.
- Ficha de registro del SISEC.
- Ficha de problemática de núcleo agrario no viable.

Núcleos sin tierra

- Dictamen del RAN con la aprobación del Comité Operativo Estatal donde se presente el resultado de las superficies otorgadas y las acciones realizadas que le restaron el total e la superficie.
- Ficha de registro del SISEC.
- Documentación básica del núcleo e historial agrario.
- Ficha de problemática de núcleo agrario no viable.

Núcleos sin sujetos de derecho

- Dictamen conjunto de la PA y RAN aprobado por el Comité Operativo Estatal, en el que se asiente la situación jurídica de los sujetos beneficiados o pobladores.
- Ficha de registro de SISEC.
- Constancia expedida por las autoridades municipales donde se acredite la desavenencia en el núcleo agrario.
- Ficha de problemática de núcleo agrario no viable.

Núcleos con problemática interna

- Acta de asamblea de información y anuencia, en su caso
- Dictamen operativo de la PA aprobado por el Comité Operativo Estatal, con la manifestación de los órganos de representación del núcleo de que están conscientes de tal situación, en el que se mencione la causa que obstaculiza el desarrollo del programa.
- Acuse de recibo y conformidad de términos del comunicado por los representantes del núcleo.
- Ficha de registro y control del SISEC.
- Ficha de problemática de núcleo agrario no viable.

Núcleos con imposibilidad para realizar los trabajos técnicos

- Acta de asamblea de información y anuencia, en su caso
- Dictamen técnico del INEGI aprobado por el Comité Operativo Estatal donde se expliquen las características de los polígonos, se destaque la imposibilidad técnica o material para realizar los trabajos de medición con la manifestación de los órganos de representación del núcleo de que están conscientes de tal situación.
- Croquis en el que se indique el área que tiene la problemática para llevar a cabo los trabajos técnicos.
- Acuse de recibo y conformidad de términos del comunicado por los representantes del núcleo agrario.
- Ficha de problemática de núcleo agrario no viable.

Es importante señalar que a la fecha estos expedientes se encuentran en análisis por parte de los Comités Operativos Estatales y perso-

nal directivo de las oficinas centrales de las dependencias participantes en el programa, con el objetivo de que la información que se genere sea veraz y refleje la realidad jurídica y social que presentan los núcleos agrarios que no fueron certificados en el programa en el periodo 1994-2000.

Expectativas del PROCEDE

Reducción de conflictos. Con la asesoría jurídica de la PA y con la regulación de la tenencia de la tierra, se han reducido sustancialmente los conflictos sobre la tierra.

Accesos a la tierra y mayor seguridad en la tenencia. El efecto PROCEDE se observa en que los ejidatarios se sienten mas seguros en su posesión y tienden a asignar más fácilmente sus tierras a familiares, especialmente a sus hijos.

Transición hacia el dominio pleno. Sólo 28.6% de los ejidatarios está dispuesto a modificar su régimen de tenencia hacia el dominio pleno, esto puede deberse a que desconocen la realidad de encontrarse en una situación de tenencia diferente a la que han conocido en su vida, es decir los ejidatarios desconocen los beneficios de convertirse en pequeños propietarios y viceversa.

Conflictos vinculados con la herencia. La mayoría de los casos en que se enfrentan conflictos de herencias, deriva de la dificultad legal en el proceso de subdivisión del derecho agrario en la propiedad social.

El impuesto predial y sus efectos. muchos de los ejidatarios no culminan su proceso de transición hacia el dominio pleno, debido al temor de estar sujetos a este tipo de impuestos.

Tierras de Uso Común (TUC)

Aún cuando en los casos en los que el valor de los recursos comunes sigue siendo bajo, éste representa un ingreso extra para los ejidatarios, asimismo, constituyen una reserva para compensar a los ejidatarios con pocas extensiones, el parcelamiento de las Tierras de Uso Común, es un fenómeno que se da en 59% de los ejidos que cuentan con este tipo de tierras, de hecho no existen conflictos serios en el aprovechamiento de éstas, además de que las autoridades ejidales no tienen capacidad para hacer respetar las restricciones ambientales.

Mercado de tierras

Existe un alto grado de actividad en el mercado del arrendamiento llegando a 30%, derivándose principalmente de la falta de recursos para hacer de manera satisfactoria los terrenos que por su dimensión, no proveen un ingreso suficiente. El PROCEDE aumentó el acceso a la tierra, activando el mercado de usufructo de las tierras, también aumentó la eficiencia del funcionamiento del mercado ya que los contratos aún es corta e informal, en la mayoría de los casos. El trato a la palabra es del orden de 58.2%. La actividad de compra-venta de acuerdo con el estudio no se modificó sustancialmente con el programa, lo cual puede explicarse más por los factores de la caída en la rentabilidad del sector que a factores relacionados con las modificaciones que sufrió la ley a partir de 1992.

Acceso al crédito e inversión

El acceso al crédito no mejoró a partir de 1992, éste sigue determinándose por la productividad y rentabilidad de las actividades y no por el tipo de tenencia de la tierra, a una tercera parte a los que se les negó el crédito, les argumentaron falta de garantías, dadas las limitadas posibilidades para embargar los terrenos ejidales en caso de no pago.

Por su parte las inversiones productivas al igual que las inversiones a través de sociedades mercantiles, ha sido muy limitada de hecho no ha crecido sustancialmente.

Calificación de los beneficios del PROCEDE

El PROCEDE ha contribuido a generar beneficios tanto económicos como a nivel de la paz social, desde su aplicación, se ha eliminado gradualmente la política de clientelismo político a través de la tierra.

El análisis econométrico que reporta un estudio reciente elaborado por del Banco Mundial respecto al Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos indica que el ingreso en los hogares de los encuestados, refleja que las oportunidades de incorporarse al mercado han provocado que los sujetos agrarios aumenten sus ingresos reales en 17%, superando este beneficio los costos del programa.

4.2 PROGRAMA DE APOYOS DIRECTOS AL CAMPO (PROCAMPO)

Las principales características y acciones del PROCAMPO son:

a) Ser un programa de apoyo directo a los productores rurales, que funciona a partir de la disminución de los apoyos gubernamentales, subsidios en insumos y la desincorporación institucional. Buscando mejorar el nivel de vida en el campo, que en promedio, es menor a la mitad del registrado en las ciudades, considerando que aproximadamente el 25% de la población vive de la actividad rural y genera alrededor del 6% de la producción nacional, además de que 70% de la población que vive en las zonas rurales mantiene condiciones de pobreza. El apoyo al campo se enfoca como uno de los elementos que permite que los productos agropecuarios nacionales se inserten a los mercados internacionales de granos, caracterizado por los elevados subsidios que otorgan los países desarrollados a sus productores.

b) EL PROCAMPO brindará apoyo directo a más de 3.3 millones de productores rurales, de los cuales 2.2 millones están al margen de los sistemas actuales. Estos últimos destinan una parte significativa de su producción al autoconsumo, por lo que no les beneficia el hecho de que los precios de garantía sean superiores a los que prevalecerían en un mercado no intervenido.

c) Fomentar la reconversión de aquellas superficies en las que sea posible establecer actividades que tengan una mayor rentabilidad, dando certidumbre a los productores en lo referente a la política agropecuaria durante los siguientes años.

d) Compensar los subsidios que otros países, especialmente desarrollados, otorgan a algunos productores agrícolas.

e) Estimular la organización de los productores del sector para modernizar la comercialización de productos agropecuarios.

f) Lograr que los consumidores nacionales tengan acceso a alimentos a menor precio, lo que tendrá un importante efecto sobre el bienestar de las familias de bajos ingresos, sobre todo las que viven en zonas rurales.

g) Incrementar la competitividad de las cadenas productivas relacionadas con el sector agrícola, en especial la actividad pecuaria.

h) Frenar la degradación del medio ambiente, propiciando la conversión y recuperación de bosques y selvas, así como coadyuvar a redu-

cir la erosión de suelos y la contaminación de las aguas por el uso excesivo de agroquímicos, en beneficio del ambiente y del desarrollo sustentable.

Por otra parte los productores recibirán un apoyo por hectárea conforme a las características agronómicas y comerciales de su región. Esto significa que el pago por hectárea sea diferencial, ya que las condiciones de producción y de comercialización pueden ser distintas. Por ello, se considera un rango de pagos por hectáreas que fluctuará entre un mínimo y un máximo. El pago mínimo asegura un nivel de ingreso para los productores de autoconsumo, mientras que el pago máximo permite que las superficies de alto rendimiento sean rentables en un entorno de mayor libertad en la producción.

Cultivos que reciben un subsidio en los países desarrollados. Las superficies dedicadas a otros cultivos no enfrentan distorsiones de precios en los mercados internacionales, que ameriten apoyos directos dentro del mercado interno.

Para poder ser sujeto de apoyo, las superficies tienen que haber sido cultivadas con alguno de los siguientes cultivos: algodón, arroz, cártamo, cebada, frijol, maíz, sorgo, soya y trigo. Se incluirán las superficies que recibieron el apoyo en los tres años anteriores a diciembre de 1993. Es importante subrayar, que si posteriormente el productor decide cambiar su tierra a otras actividades agrícolas, pecuarias, forestales, ecológicas, acuícolas o cualquier otra actividad que genere empleo y bienestar, éstas seguirán recibiendo apoyo. La vigencia de PROCAMPO será de quince años con pagos constantes en términos reales durante los primeros diez años y gradualmente decrecientes a partir del décimo primer año. Lo anterior tiene como objetivo evitar un cambio brusco en los ingresos de los productores al terminar el programa.

4.3 APOYOS Y SERVICIOS A LA COMERCIALIZACIÓN AGROPECUARIA

Este organismo del gobierno federal fomentará la creación de mercados regionales que tendrán la finalidad principal de proporcionar a los agricultores la comercialización segura de sus cosechas. Una consecuencia importante de la formación de estos mercados es que ayudará a mantener un nivel creciente en el flujo crediticio hacia el sector. A par-

tir de 1995 el precio que registrará para los productos incluidos será el de mercado que tome en cuenta los costos de transporte, almacenamiento, manejo y financiamiento, en el contexto de una economía abierta. El gobierno federal mantuvo hasta hace algunos años una política de precios de garantía para granos y oleaginosas, que hoy se mantiene solamente para maíz y frijol, que respondía al contexto de una economía protegida, basada en el mercado interno y en una fuerte intervención estatal.

El sistema de precios de garantía permite que el productor reciba un precio alto por su cosecha, en algunos casos sustancialmente mayor al internacional. Parte de las transferencias que a través de este medio se hace al agricultor lo cubren los consumidores, especialmente los de bajos ingresos de las zonas rurales que no tienen acceso a los sistemas de subsidios y que se dedican más de 60% de sus ingresos al consumo de alimentos. Así, este sistema de apoyo afecta de manera regresiva a grupos de la población de más bajos ingresos del país.

Otro efecto del sistema de precios de garantía es que las cadenas productivas, por ejemplo forrajes-pecuarios, se ven seriamente afectadas al tener insumos a precios altos lo que impacta su dinamismo. Cuando el gobierno compra a un precio superior al que realiza sus ventas, no estimula la participación de los sectores social y privado en la comercialización de estos cultivos adicionalmente, cuando el precio garantizado es uniforme en todas las regiones del país, la distribución geográfica de la producción no es producto de las ventajas comparativas en la localización.

La respuesta a ésta problemática implica que el gobierno otorgue un apoyo directo a la cadena productiva para que los precios se determinen en el mercado sobre la base de sus referencias internacionales. Por ello, entre diciembre de 1988 y diciembre de 1989 se eliminaron los precios de garantía para el arroz, el trigo, el sorgo, la soya y además oleaginosas. Para estos productos, se adoptó un esquema de precios que resolvió los problemas de comercialización. Este programa está dirigido a los productores agrícolas que siembran maíz, frijol, trigo, arroz, soya, cártamo, algodón, sorgo y cebada, ayudando a éstos con un apoyo económico de 556 pesos por hectárea para el ciclo otoño/invierno y 625 pesos, para el de primavera/verano.

De 1994 a 1998 se incrementaron los recursos económicos para este programa en 79.8%; no obstante, la superficie cosechada pagada se ha

mantenido constante durante estos cuatro años de su instrumentación, no así el número de beneficiados, el cual disminuyó en 10%, para atender sólo a 3 millones de productores, como puede verse en el cuadro 11.

A través de los apoyos en efectivo que se otorgan a los productores dedicados a granos básicos, se fomenta la reconversión productiva mediante la capitalización y el desarrollo tecnológico a fin de incrementar el ingreso de las familias, mejorar la competitividad respecto a productores agrícolas, mejorar su competitividad respecto a productores extranjeros. Busca también la utilización de los apoyos para la adquisición de insumos básicos, como garantía en la obtención de créditos a la producción, impulso a la capacitación y fomento a la conservación y recuperación de suelos, así como el uso racional del agua. Para el periodo 1996-1999 los recursos asignados al PROCAMPO disminuyeron en 17.2% en términos reales, al pasar de 4,419.4 a 3,657 millones de pesos.

Para el mismo periodo se incrementaron las áreas beneficiadas en 2.02%, debido a que no existieron nuevas inscripciones después del registro inicial, los beneficiarios por el contrario sufrieron una disminución del orden de 11.98% esto debido principalmente a cesión de derechos o a la fusión de los predios. En el caso de la asignación monetaria otorgada a cada productor, sufrió una pérdida notoria de capacidad de compra al pasar de 328 pesos por hectárea para 1993 a 270.6 pesos en 1999, es decir, mostró una caída de 11.6% en términos reales.

4.4 DESARROLLO TECNOLÓGICO EN EL CAMPO

La investigación agropecuaria en México ha evolucionado es cierto pero aún no satisface las necesidades y demandas alimenticias de la población, por otra parte la protección de los recursos naturales y promoción del bienestar rural, son algunos de los objetivos de esta política sin embargo, el campo conserva una gran necesidad altos índices de pobreza. No obstante la capacidad potencial que tiene la ventaja de contar con una amplia variedad de microclimas. Para cada producto existe una zona que reúne las condiciones agronómicas para el desarrollo de ventajas comparativas. Por ello el Instituto de Investigación Forestal, Agrícola y Pecuaria (Inifap) está encargado de asegurar la calidad y la productividad de los insumos, en lo concerniente a las semillas mejoradas como trigo, sorgo, frijol, ajonjolí, algodón y cártamo.

CUADRO 11. Programa de Apoyos Directos al Campo
(millones de pesos de 1994)

Recursos otorgados	1994	1995	1996	1997	1998	1999p
Millones de pesos corrientes	4,704.2	5,751.7	6,575.1	7,533.2	8,490.5	9,623.8
Millones de pesos de 1993*	4,419.4	3,379.1	2,986.9	3,422.9	3,785.1	3,657.0
Apoyo en pesos/hectáreas						
* Otoño-invierno	330.0	400.0	440.0	484.0	556.0	626.0
* Primavera-verano	350.0	440.0	484.0	556.0	626.0	708.0
Ciclo P-V precios de 1993*	328.8	258.5	219.8	252.6	279.0	270.6
Miles de hectáreas	13,625.1	13,321.4	13,853.1	13,984.4	13,901.2	13,901.52
Miles de beneficiados	3,295	2,934	2,915	2,873	2,780	2,900

p: programado.

FUENTE: elaboración propia con base en el Quinto Informe de Gobierno, Presidencia, 1999, p. 137.

4.4.1 El desarrollo sustentable

México es el país reconocido en el ámbito mundial como el lugar de origen del maíz, de ahí que se haya generado un vasto germoplasma a través de los siglos, resultado hoy de la recolección y catalogación de hasta 9 mil 991 diferentes materiales nativos, catalogados por su tamaño, resistencia a enfermedades, plagas, tolerancia a la sequía y bajos niveles de nitrógeno. El maíz es un cultivo que recibe la mayor atención al representar 50% de la superficie cultivada; sin embargo la superficie sembrada con semillas mejoradas apenas es de 15%.

El mejoramiento del maíz en el mundo, incluyendo a los países industrializados, ha utilizado líneas que provienen de los materiales del tipo criollo que se han cultivado por las culturas indígenas de México; en cada región se han conservado por generaciones diferentes líneas nativas, sobre todo en Oaxaca, Jalisco y Estado de México. La conservación de este recurso genético para la humanidad se ha debido en gran parte a la cultura de la población.

Se busca mejorar las condiciones de vida del maíz, prioritariamente, para poder producir un mayor rendimiento al pasar de 0.5 toneladas por hectárea y llegar a 18 toneladas utilizando fertilización y riego. Por otra parte, instituciones extranjeras se han interesado por las condiciones de la vida vegetativa en México como es el Centro Internacional del Mejoramiento del Maíz y Trigo (CIMMYT), que instaló un banco de germoplasma moderno donado por el gobierno de Japón, el cual tiene lugar para 45 mil accesiones, de las cuales se ocupan 17 mil de maíz y teozintle, así como 13 mil de triticale, que incluye trigo panificable, duro y triticale; esta última es una mezcla hecha por el hombre con trigo y cebada.

Las políticas de conservación en México se han transformado bastante en los últimos años; se ha superado la visión contemplativa y naturalista de los primeros conceptos conversionistas para incorporar funciones de carácter social cada vez más amplias. De hecho actualmente tiene un amplio consenso el planteamiento de que la conservación debe cumplir con objetivos relevantes relacionados con la protección de suelo y agua, estabilización del clima, protección de cuencas, investigación científica, educación ecológica, creación de bancos de germoplasma, espacios de recreación y por supuesto, el uso adecuado de los recursos naturales.

4.4.2 Labranza de conservación

En México se ha tratado de la labranza de conservación considerando una gama de opciones: la labranza mínima y labranza reducida, surgen como una necesidad de conservar los suelos del proceso de erosión, ya que ésta afecta aproximadamente a 80% de la superficie cultivable del país, provocando pérdidas de hasta 500 millones de toneladas al año de la capa con mayor contenido de nutrientes y materia orgánica del suelo.

Al hacer uso de la labranza de conservación se evita la erosión del suelo y se cubre el suelo con residuos de la cosecha anterior que sirven como protección del suelo cultivable.

México ha incorporado la labranza de conservación en algunas regiones, con la tecnología requerida, incluyendo equipo y maquinaria, tanto para agricultura tecnificada como para semimecanizada y no mecanizada. Asimismo cuenta con módulos demostrativos y capacitaciones en todo el país, lo que permitirá en tres años incorporar 300 mil hectáreas al cultivo. Los beneficios que se esperan obtener en el corto plazo son:

- El aumento de la producción de estas tierras entre 5 y 10%.
- La disminución de costos de producción entre 15% y 30%.
- La conservación de la humedad para el aprovechamiento de los cultivos del próximo ciclo.
- El mejoramiento de la fertilidad, al existir una pérdida menor de nutrientes y de suelo en hasta 80%.
- Ahorro de energía.
- Evitar y revertir la compactación del suelo.
- Disminuir la contaminación ambiental.
- Reducir la erosión.

En el largo plazo, la labranza de conservación permitirá reforzar la sostenibilidad del sector y asegurar la disponibilidad del suelo para la producción de alimentos.

4.4.3. Biofertilización

La sustentabilidad de los sistemas agrícolas a largo plazo debe fomentar el uso y manejo efectivo de los recursos internos de los agroeco-

sistemas. En este sentido, los biofertilizantes constituyen un componente vital de los sistemas sostenibles, ya que constituyen un medio económico y aceptable para reducir los insumos externos y mejorar la cantidad y la calidad de los recursos internos.

Existen grandes contradicciones entre los resultados logrados con la aplicación de biofertilizantes en los países templados y en los tropicales. Como los resultados publicados han sido obtenidos en regiones templadas y en muchos casos los efectos de la inoculación no han sido satisfactorios, se ha creado una atmósfera de desconfianza hacia estos biopreparados, por lo que su utilización en la producción agrícola no se ha generalizado.

El INIFAP en México planea fabricar masivamente microorganismo, ya sean bacterias u hongos, capaces de fijar nitrógeno simbiótico y libre, solubilizar el fósforo, así como producir estimulaciones de crecimiento reducir las enfermedades fungosas en nemátodos. Los microorganismos fijadores de nitrógeno incluyen dos variedades los de vía libre que generan amonio para su propio uso y los fijadores simbióticos que fijan nitrógeno en asociación a plantas. La importancia de estos biofertilizantes es el beneficio que genera en los cultivos ya que al incrementar la cantidad de nitrógeno se obtiene un aumento en la producción.

Se considera actualmente que millones de hectáreas sembradas por campesinos de subsistencias no utilizan ningún tipo de fertilizantes para su subsistencia, por ello los rendimientos son muy bajos. Para resolver esta situación en que los fertilizantes son caros y además difíciles de transportar se ha optado por una alternativa social, económica y ecológica, en la cual se proveerá la utilización de fertilización baratos.

La SAGAR ha iniciado el proyecto con el INIFAP para producir cantidades masivas de biofertilizantes en coordinación con los Estados, que implican el uso de bacterias y hongos para atender un mínimo de 2 millones de hectáreas en 1999, principalmente en maíz, frijol y café.

4.4.4 Biotecnología

La biotecnología, permitirá que la agricultura alcance niveles de productividad muy superiores a los actuales, manipular genes a través de la ingeniería genética permite transformar plantas y, posteriormente, aprovechar las técnicas de propagación vegetativa para clonar plantas modificadas o plantas libres de patógenos con mas de un mil plantas

diferentes hasta el momento, tales como plátano, papaya, papa, maíz, caña, tomates, fresa, por mencionar algunos.

Con estas técnicas prácticamente todo se puede alterar: microorganismos, plantas y animales. Esto ha llevado a superar una gran barrera biótica y abiótica. Lograr plantas resistentes a enfermedades y plagas; mejor calidad de vida en los almacenes de frutas y hortalizas; innovar plantas medicinales; producir vacunas; plantas que resistan suelo ácido, sequía, tolerancia al bajo nitrógeno; plantas resistentes a herbicidas, etcétera.

Lo que se debe cuidar es el efecto que un nuevo ser vivo modificado puede tener en el equilibrio biológico del ecosistema. Pudiera suceder que una planta modificada de maíz transmita polen a una planta nativa, que contiene características deseables para el mejoramiento futuro.

Es importante mencionar que cuando un material transgénico es aprobado para consumo humano es porque ha pasado por todas las pruebas tecnológicas posibles. Los países desarrollados, al igual que México exigen que se realicen pruebas durante años, con el fin de garantizar que no existe ninguna posibilidad de efectos dañinos de corto o largo plazo. La autorización de pruebas con material transgénico radica en la biotecnología que a través de la ingeniería genética, abre la posibilidad de disminución al impacto de los factores agroclimáticos desfavorables que enfrentan los países en desarrollo.

Después de 25 años el INIFAP y el CIMMYT dieron a conocer una nueva variedad de maíz con características de alto rendimiento y con el doble de proteína; que será producida a escala comercial por técnicos e investigadores de la SAGAR a través de la Productora Nacional de Semillas. Con la semilla denominada QPM (Quality Protein Maize) se origina un cambio en las condiciones alimenticias y socioeconómicas de la población en países en desarrollo; una de sus cualidades es la de adaptarse a las condiciones de clima y suelo de 22 estados de la República Mexicana. Esa semilla es el resultado de trabajos de mejoramiento genético y no tiene que ver con lo transgénico.

4.4.5 Transgénicos

Los productos transgénicos son aquellas semillas que han sido manipuladas genéticamente en sus propiedades naturales, de manera no ofi-

cial se maneja una alerta de estos productos en Europa y Latinoamérica, sin embargo no hay investigaciones que corroboren las versiones de daño al ser humano.

Los avances tecnológicos de manipulación genética son necesarios para aumentar los rendimientos, la calidad y la resistencia a las enfermedades:

En México la SAGAR actúa con precaución en el uso de estos productos reconociendo la necesidad de realizar estudios para aprovechar su gran potencial para la producción agropecuaria, los posibles daños a la biodiversidad y medio ambiente. Para reducir la posible preocupación del productor nacional se está sugiriendo etiquetar los productos transgénicos que permitan a los consumidores decidir si desean adquirirlos o no.

Las empresas líderes en organismos genéticamente modificados (OGM) son transnacionales como DeKalb, Pioneer, Novartis, Seminis y Monsanto, que presionan constantemente a México en el uso de semillas alteradas, ante esta situación, instituciones como Cambio Tec y la Comisión Nacional para el conocimiento y uso de la Biodiversidad (Conabio) se encuentran en busca de un protocolo sobre bioseguridad para el movimiento transfronterizo de OGM en el que se establezca el uso y características de las semillas; los riesgos que puedan tener sobre el ambiente y la biodiversidad. Existen ejemplos como el de Inglaterra, donde predios de producción, orgánica (libre de agroquímicos) fueron contaminados, vía la polinización, por predios de cultivos genéticamente modificados. Se prevé que de ser utilizados estos productos en México el impacto sería sobre las tierras con especies silvestres, como las especies criollas del maíz, la papa, la calabaza y algodón, originando erosión genética.

La cuestión económica está presente en el aspecto transgénico, la organización Greenpeace denunció:

[...] el maíz transgénico estadounidense representa una amenaza para la biodiversidad y las variedades criollas y sus parientes silvestres; se habla de que las importaciones de cinco millones anuales de toneladas de maíz estadounidense, incluyendo el transgénico mezclado en un 25%, representan también una amenaza económica para los agricultores mexicanos, debido a los fuertes subsidios oficiales en el vecino país. El maíz de EU tiene un costo de producción de alrededor de 120 dólares la tonelada y, sin em-

bargo, se vende a sólo 80 dólares, se menciona que el aumento en exportaciones estadounidenses a México se debe el rechazo del maíz transgénico en Europa.¹

La biotecnología aplicada al mejoramiento genético y obtención de plantas de variedades con mejores características agronómicas, ha buscado principalmente, caracteres morfológicos deseables tales como la forma de las hojas, la presencia o ausencia de porosidad u otras estructuras sobre hojas y tallos, el color del follaje o la secreción de sustancias repelentes atrayentes o con propiedades insecticidas. Dentro de los productos transgénicos con características agronómicas tenemos resistencia a herbicidas tales como el glisofato, fosfínocina, bromoxinil, sulfonilureas e imidazoles, cultivos que contienen genes de *bacillus thuringiensis* (BT) para proporcionar resistencia a algunos insectos, y plantas con genes que les confieren resistencia virus, hongos y nemátodos, así como cultivos estériles de la parte masculina usados para la producción de cultivos híbridos. Dentro de este grupo, el uso de BT ha recibido la mayor atención. Al respecto, más de 30 cultivos a través de ingeniería genética han expresado la proteína delta endotoxina con propiedades insecticidas, derivada de esta bacteria.

Actualmente, un gran número de plantas transgénicas han sido o están cerca de ser puestos a la venta. Vegetales y granos transgénicos presentan mejores características y una mayor calidad, como por ejemplo tomates más precoces con un mayor tiempo de maduración, canola y soya con bajo contenido de ácido linoleico, alto contenido de ácido oleico, palmítico y esteárico, además de canola con alto laurato e incremento en la disponibilidad de fósforo, maíz y soya con una mejora en el contenido de aminoácidos y papas con mayor contenido de almidón.

Los riesgos que se pueden presentar en las especies cultivadas modificadas por medio de ingeniería genética, es que podrían constituirse en un potencial para la creación de plagas nuevas tanto para especies silvestres como especies cultivadas o aumentar la característica de maleza de algunas plantas debido a la adquisición de genes modificados, daño a especies benéficas, efectos de desorden en comunidades bióticas, efectos adversos en los procesos de ecosistema y problemas relacionados con la presencia de metabolitos producidos por las plantas transgénicas. El co-

¹ Proceso de causas entre las mejores características agronómicas de calidad, sanidad y proteínas entre variedades del mismo grano.

nocimiento de todos estos aspectos, podrían ayudar a formar la base para la regulación de la liberación de los cultivos transgénicos, así como una evaluación de la necesidad de su uso y la mejor manera en la cual se deben usar las plantas transgénicas, por lo cual resulta indispensable su regulación en México, considerando principalmente que somos centro de origen de un gran número de plantas, tales como el maíz y el algodón.

En México, el uso de materiales transgénicos está regulado mediante lineamientos que se establecen en la Norma Oficial Mexicana NOM-056-FITO-1995, por la que se establecen los requisitos fitosanitarios para la movilización nacional, importación y establecimiento de pruebas de campo de organismos manipulados mediante la aplicación de ingeniería genética, la cual tiene por objetivo establecer el control de la movilización dentro del territorio nacional, importación, liberación y evaluación en el medio ambiente o pruebas experimentales de organismos manipulados por ingeniería genética para usos agrícolas.

El cultivo algodonero, ha tenido mayor aceptación entre los productores, por lo que las principales especies transgénicas que se siembran durante los ciclos otoño/invierno 1997-1998 alcanzaron una superficie de 4,683 hectáreas y para el ciclo primavera/verano 1998 se estableció la cantidad de 26,285 hectáreas. Así también se estableció la cantidad de 926 hectáreas de soya transgénica.

4.4.6 Sistema de riego

A partir de la política de descentralización instrumentada en los años 90, el sector hidráulico ha sido un modelo a seguir por otros países, es la transferencia de la infraestructura y responsabilidades operativas de los distritos de riego y de temporal tecnificado a los usuarios organizados. Para el primer semestre de 1999 se había transferido la infraestructura de riego correspondiente a 3,162,000 hectáreas a 461,000 usuarios, de los cuales 349,000 son ejidatarios y 112,000 pequeños propietarios, organizados en 419 asociaciones civiles y 10 sociedades de responsabilidad limitada de interés público y capital variable.

De los 81 distritos de riego que existen en el país, 69 han sido totalmente transferidos, ocho en forma parcial y en cuatro aún no se concluye el proceso. La superficie, representa 93% del total de los 81 distritos de riego, quedando pendientes por transferir 222,000 hectáreas.

Con respecto a los distritos de temporal tecnificado, a pesar de estar sujetos a la aleatoriedad de las condiciones climáticas, la respuesta de los productores ha sido positiva, ya que de 16 distritos, 11 se encuentran plenamente transferidos, uno parcialmente y de los cuatro restantes, tres están en etapa constructiva y serán transferidos al término de las obras.

De los distritos de temporal que existen en el país, 60%, es decir 1.3 millones de hectáreas, se han transferido a los usuarios. El proceso de transferencia de distritos de riego se basa en la organización de los productores, lo que ha propiciado el uso pleno de la infraestructura construida, la modernización de los sistemas de riego y el uso eficiente del agua.

Asimismo, con la transferencia de la operación conservación y administración en los distritos de riego, se ha avanzado significativamente en objetivos fundamentales como la autosuficiencia de los mismos y en el abatimiento de rezagos en la conservación diferida. Para 1999, diez son las sociedades de responsabilidad limitada que agrupan y prestan servicios a 142 asociaciones civiles con 124 mil usuarios que pertenecen a nueve distritos de riego. Estas sociedades operan, conservan y administran las redes mayores, conformadas por 1,823 kilómetros de canales principales, 4,507 kilómetros de drenes principales y colectores y 6,977 kilómetros de caminos, que dan servicio a más de un millón de hectáreas.

4.4.7 Agricultura orgánica

En las últimas décadas se han presentado cambios importantes en la producción y consumo de alimentos en todo el mundo. Esta tendencia se vincula principalmente con una fuerte preocupación por la salud, nuevas exigencias en los gustos de los consumidores y una mayor conciencia por la protección al ambiente.

Por lo cual la agricultura orgánica se basa en los sistemas de producción integrales que utilizan insumos naturales mediante prácticas como abonos verdes, composta, control biológico, cultivos trampa, insecticidas elaborados a partir de plantas, procesos cuyo resultado genera productos libres de residuos tóxicos en el campo, el transporte, los envases y embalajes.

La producción orgánica surge en la década de los ochenta para satisfacer una nueva demanda de productos sanos en el exterior. En México, la producción orgánica es ya importante pues cubre más de 50 mil hectáreas certificadas bajo un esquema de producción sustentable, que generó en 1998 47 millones de dólares en divisas, propiciando la revalorización de la agricultura tradicional y creando alrededor de 3.7 millones de jornales anuales, permitiendo ingresos para pequeños productores. En el país existen 127 zonas de producción orgánica distribuidas en 25 estados, entre los que destacan Chiapas, Oaxaca, Jalisco y Guerrero.

La agricultura orgánica se considera un sistema de producción con una alta utilización de mano de obra y es una posibilidad real para el sector agropecuario. Ocupa en promedio, 160 jornales por hectáreas, lo que significa que una hectárea de agricultura orgánica requiere para su cultivo más fuerza de trabajo que la producción convencional en los más de 50 productos cultivados en el país, excepto los cultivos de tabaco, fresa y algunos frutales.

4.4.8 Transferencia de tecnología

En México la investigación agropecuaria, inicia en 1985 con el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias, dependiente de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural que se encarga de generar conocimientos científicos y tecnológicos, promover su transferencia, para elevar la competitividad del sector agropecuario y forestal, contribuyendo con esto mejorar los aspectos de: sistemas de producción, mejoramiento genético, recursos naturales y nuevas opciones productivas.

Sus principales funciones se enfocan a realizar investigaciones estratégicas con base al posible potencial productivo, la biotecnología, los recursos genéticos y de sustentabilidad, como atender los programas y proyectos de la "Alianza para el Campo" vinculando con esto la investigación con la demanda de los productores. Para ello cuenta con 8 centros de investigación regional, seis centros nacionales de investigación disciplinaria y 81 campos experimentales. Actualmente se encuentra realizando investigaciones sobre 108 cultivos, 20 productos pecuarios y 60 especies forestales, además de prestar a los productores los siguientes servicios: estudios de potencial productivo; análisis de calidad del

agua; análisis de fertilidad de los suelos; producción de semillas y plantas, y evaluación de plantas y agroquímicos. De manera general, en México la mayor parte de la investigación y de la transferencia tecnológica agropecuaria se lleva a cabo en institutos nacionales, sin embargo la participación de otros organismos se ha incrementado a raíz de los cambios institucionales ocurridos en los últimos años. Por ello el Instituto de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) se encarga de asegurar la calidad y la productividad de los insumos, en lo concerniente a las semillas mejoradas como trigo, sorgo, frijol, ajonjolí, algodón y cártamo. En la investigación agropecuaria el sector público participa con 50%, las universidades con 17% y los agricultores con 5%, es importante mencionar que el sector privado ha incrementado su participación por la integración y participación de organizaciones no gubernamentales hasta alcanzar 28%.

CUADRO 12. Países seleccionados: participación en el gasto de investigación agropecuaria, 1995 (porcentaje).

	Sector público	Universidades	Agricultores	Sector privado
Argentina	86	8	nd	6
Chile	61	2	29	8
Ecuador	52	5	7	36
México	50	17	5	28
Perú	65	20	10	5
Venezuela	80	10	1	9

FUENTE: elaboración propia con base en datos de trigo, BID, 1996.

4.5 EVOLUCIÓN ECONÓMICA RECIENTE

La participación del sector agropecuario en el total de la producción ha tenido una tendencia descendente en los últimos años. Entre 1988 y 1992 su aportación promedio anual fue de 5.9%, al año con un porcentaje mayor fue 1988 con 6.4%; para el periodo 1993-1998, la aportación promedio anual fue de 5.85%, siendo importante destacar que los años 1995 y 1997 mostraron un crecimiento superior al 6.0%

Los resultados por parte del sector agropecuario a la economía por varias décadas fueron satisfactorios; las tierras cultivadas pasaron de

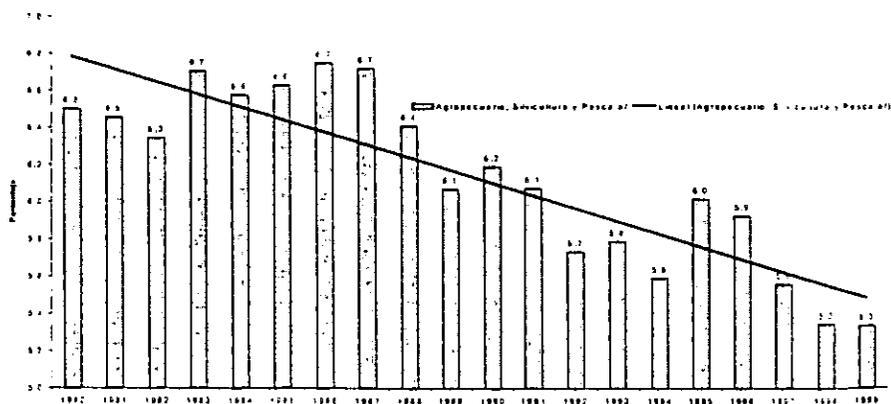
3.5 millones de hectáreas en 1940, a 12 millones en 1970, en ese periodo el gobierno repartió aproximadamente la mitad del territorio nacional al sector social.

La magnitud del reparto y de las obras probablemente hubiera sido suficiente para solucionar gran parte de los problemas del bienestar rural y de desigualdad regional; sin embargo, la población de México aumentó dramáticamente en ese periodo. La población rural pasó de 10 millones en 1921 a 20 millones en 1970; en las últimas décadas la población en el campo no ha crecido debido al fenómeno migratorio hacia las zonas urbanas del país y a los Estados Unidos de Norteamérica.

Las tasas de crecimiento promedio anual del PIB total para 1988-1992 fue de 3.7%, mientras que para el sector agropecuario apenas mostró 0.5% de crecimiento anual, hecho que muestra un estancamiento del sector al no existir cambios importantes en la demanda y en la inversión, tanto pública como privada.

Para 1992-1998 el crecimiento del PIB nacional es de 2.8% y el sector agropecuario tiene una recuperación al presentar una tasa de crecimiento promedio anual para el periodo de 1.5%, resultado influido por el aumento de las exportaciones y el impulso de la inversión en infraestructura fija (véase la siguiente gráfica).

México: PIB del Sector Agropecuario
(porcentaje con respecto al total)



FUENTE: elaboración propia con base en datos del INEGI.

4.5.1 Estructura e infraestructura productiva

De los casi 200 millones de hectáreas que conforman el territorio mexicano, la clasificación por su uso indica que 27 millones son aptas para la agricultura, 101 millones para la ganadería, 61 millones para la actividad forestal y 10 para diversos usos. De la superficie con que cuenta el subsector agrícola sólo 5 millones de hectáreas se encuentran bajo riego y los 22 millones restantes de hectáreas en condiciones de temporal, anualmente se cultivan alrededor de 19 millones de hectáreas con alrededor de 150 productos, de los cuales sólo 10 tienen una cobertura de 78% de la superficie total. Por ciclo agrícola corresponden al otoño invierno un promedio de 3.5 millones al ciclo de primavera/verano 12.5 y 3.5 millones de hectáreas en cultivos perennes.

La forma de organización productiva considerada en la actualidad y establecida en el ordenamiento legal, dentro de las que destaca la configuración de las uniones de ejidos, donde participan dos o más ejidos que al establecerse como empresas dan ocupación a los mismos ejidatarios, comuneros, avcindados y pequeños productores.

Esta nueva forma de organización se ha estado promoviendo como parte de los programas de instituciones públicas como la Procuraduría Agraria y Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (actualmente ya extinto).

4.5.2 Sistemas hidráulicos

México se ubica como uno de los países que cuentan con una importante cantidad de agua (véase el cuadro 13). Se tiene una disponibilidad per cápita de 5,000 m³ de agua,² las características naturales de las fuentes de agua se clasifican por superficiales como los cuerpos de agua, lagos, lagunas, presas y corrientes y las subterráneas (mantos acuíferos).

En el nivel hidrológico los cuerpos de agua superficiales naturales se integran en cuencas hidrológicas. México posee 314 cuencas en las cuales fluyen ríos y arroyos. De acuerdo con la Comisión Nacional del Agua, se clasifica en 37 regiones hidrológicas que se agrupan en 13 regiones mayores y se alimentan principalmente de 28% de agua de lluvia y 72% de fenómenos de evaporación y transpiración.

² INEGI, *Estadísticas del Medio Ambiente*, México, 1990.

CUADRO 13. México: infraestructura hidráulica.

Infraestructura	Número	Capacidad (miles de millones de m ³)
Presas de almacenamiento	2 200	180
Acueductos	2 700 km	2 840
Presas derivadoras	2 597	6 millones de hectáreas de riego
Plantas de bombeo	3 350	
Pozos profundos	61 504	
Estructura de canales, drenes y caminos	210 000	
Canales	50 775 km	
Drenes y desagües	29 450 km	
Caminos de cooperación y enlace de zonas agrícolas	60 826 km	

Los cuerpos artificiales forman parte de la infraestructura hidráulica de México, la cual está integrada por 2,200 presas de almacenamiento, con una capacidad de 180 mil millones de metros cúbicos, 2,700 kilómetros de acueducto, con una capacidad de 2,840 millones de metros cúbicos y una infraestructura de riego capaz de dar servicio a millones de hectáreas con la utilización de presas derivadoras, plantas de bombeo, pozos profundos y estructuras de canales, drenes y caminos.³

La agricultura en México se caracteriza por el uso intensivo de agua, en una superficie aproximadamente de 20 millones de hectáreas, de las cuales 6.2 son de riego y el resto de temporal y temporal tecnificado. De la superficie bajo riego, 3.3 millones de hectáreas corresponden a 80 distritos de riego y 2.9 millones a más de 30 mil unidades de mediano y pequeño riego. Esta superficie que representa 30% de la destinada a la agricultura del país, genera un 50% del valor de la producción agrícola total y más de 30% de los empleos en el sector.⁴

La agricultura bajo riego ha mostrado condiciones peculiares en los últimos años. La superficie total de riego cosechada disminuyó de 5.5 millones de hectáreas en 1982 a 5.1 millones de hectáreas en 1994. En los distritos de riego, disminuyó de 3.4 millones de hectáreas en 1985 a 3.1 millones de hectáreas en 1994. Entre las razones, destacan las se-

³ Plan hidráulico 1995-2000, Presidencia, 1995, p. 26.

⁴ *Ibidem*, p. 25.

quías que se han presentado en los últimos años, además de los problemas derivados de la falta de mantenimiento de la infraestructura.

Para diciembre de 1994 se han transferido a los usuarios 38 distritos de riego en forma total y 16 en forma parcial, con una superficie de 2.7 millones de hectáreas, quedando 26 distritos de riego pendientes de desincorporarse.

En 1994 se extrajeron 61.2 km³ de agua para este uso. De éstos, 41.1 provinieron de fuentes superficiales y 20.1 de aguas subterráneas, distribuidos por regiones administrativas como se muestra en el cuadro. Se estima que realmente sólo se utilizan 40 km³/año en riego y el resto se pierde en las conducciones y en evaporación, del volumen señalado retornan 12 km³/año. Este volumen contiene residuos de pesticidas y fertilizantes que favorecen la proliferación de malezas acuáticas (véase el cuadro 14).

CUADRO 14. Volúmenes de agua extraídos para uso en riego a nivel nacional en 1994.

Región	En km ³ /año		Total
	Superficiales	Subterráneas	
Noroeste	12.4	5.4	17.8
Norte	6.4	4.4	10.8
Noreste	3.1	0.5	3.6
Lerma-Balsas	12.9	6.7	19.6
Valle de México	2.9	1.4	4.3
Sureste	3.4	1.7	5.1
Total	41.1	20.1	61.2

FUENTE: Comisión Nacional del Agua, 1994.

En 92% de la superficie bajo riego se utiliza el método de gravedad, y en muchos casos se utilizan métodos de inundación sin control, que propician baja eficiencia de uso y desperdicio del agua. Se estima que en 1994 la eficiencia media de conducción en los distritos de riego fue de 64% y la eficiencia de aplicación parcelaria fue de 70% lo que da como resultado una eficiencia global de 45%. La disponibilidad de agua constituye un factor fundamental para la producción agrícola. La irrigación contribuye en promedio con 56% del valor de la producción agrícola nacional. A principios de 1995 se contaba con 3.3 millones de hectáreas en

81 distritos de riego y 2.8 millones en 27 mil unidades de mediano y pequeño riego. Superficie que en su conjunto constituía 30% de la destinada a la agricultura en el país.

La infraestructura hidroagrícola constituye un elemento esencial para alcanzar los objetivos nacionales en materia alimenticia, incrementar los ingresos netos, generar empleos y mejorar el nivel de vida de los productores y habitantes del ámbito rural, mediante obras y acciones que inciden en distritos y unidades de riego, y en áreas de temporal tecnificado.

El funcionamiento de la infraestructura hidroagrícola enfrenta diversos problemas que obstaculizan su pleno desarrollo. Junto con eventuales factores negativos externos, tales como circunstancias hidrometeorológicas adversas, la agricultura bajo riego se enfrenta a carencias en la conservación y el mantenimiento de las obras, baja eficiencia de muchos sistemas de riego por bombeo, y escasez de obras complementarias.

Aproximadamente 76% del agua que se consume en México se utiliza para el riego de cultivos. Actualmente existen 6.1 millones de hectáreas bajo riego, de las cuales 54% corresponde a los distritos de riego y el resto se localiza en alrededor de 27 mil unidades de riego distribuidas en todo el país.

En materia de irrigación, el objetivo fundamental es incrementar la producción agropecuaria con base en el uso eficiente del agua. Para ello, se han establecido las siguientes estrategias:

- Impulsar la construcción de infraestructura de riego y de temporal tecnificado, otorgando prioridad a la terminación de los proyectos y obras con mayor nivel de avance en su ejecución, de acuerdo con criterios de rentabilidad económica, social y financiera.
- Modernizar y rehabilitar la infraestructura existente en los distritos y unidades de riego, en coparticipación con asociaciones de usuarios y gobiernos estatales y municipales.
- Promover el aprovechamiento sustentable del riego agrícola, con acciones tendentes a evitar la contaminación, reducir la sobre explotación del agua subterránea y fomentar la cultura para una adecuada operación y mantenimiento de la infraestructura agrícola.
- Apoyar el fortalecimiento de las organizaciones de usuarios a quienes les es transferida la infraestructura hidroagrícola, particular-

mente en lo relativo a su administración y su viabilidad empresarial.

- Promover, en coordinación con la SAGAR, la participación de los usuarios en el financiamiento y ejecución de programas de operación y mantenimiento de los distritos de riego.
- Durante 1998 se realizaron acciones de ampliación de áreas de riego en diversos distritos, con un incremento de 4,431 hectáreas. Se inició la construcción de la presa Las blancas. En lo que corresponde a superficie irrigada en unidades de riego, se incrementó en 1,804 hectáreas.

Sobresalen los proyectos del bajo Río Conchos (Chihuahua), Coahuayana (Colima y Michoacán), Santiago-Bayacora (Durango), Alfajayucan y Ajacuba (Hidalgo), El Grullo-Autlán (Jalisco), Río Verde (Oaxaca), Elota Piaxtla y Río Sinaloa (Sinaloa) y Puente Nacional (Veracruz). En irrigación menor, se continúa la construcción de las zonas de riego, como es el caso de Canoas (Durango), Jesús María (Guanajuato) y la Pólvora y Garabatos (Jalisco).

En materia de rehabilitación y modernización de áreas de riego se beneficiaron 132,634 hectáreas. Destacan las acciones efectuadas en los distritos de riego Río Colorado (Baja California), Bajo Río San Juan (Tamaulipas), Delicias (Chihuahua), Tula (Hidalgo), Culiacán, Río Fuerte y Valle de Carrizo (Sinaloa), Río Yaqui y Río Mayo (Sonora), región Lagunera, Pujal Coy y Pánuco (San Luis Potosí, Tamaulipas y Veracruz).

Con el Programa de Desarrollo Parcelario (PRODEP) se alcanzó un mejoramiento interparcelario de la eficiencia del uso del agua en 696 305 hectáreas. Es importante resaltar por su potencial productivo los trabajos efectuados en los distritos Pabellón (Aguascalientes), Río Colorado (Baja California), Delicias (Chihuahua), Alto Río Lerma (Guanajuato), Costa Hermosa (Sonora), Lázaro Cárdenas (Michoacán), Bajo Río San Juan y Río Bravo (Tamaulipas), las metas de las acciones del PRODEP fueron cumplidas en 98%.

Como parte del programa del uso eficiente del agua y de energía eléctrica, se rehabilitaron 946 pozos y mediante el programa de uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola, con el apoyo de los usuarios se rehabilitaron unidades de riego para el desarrollo rural, con un beneficio para 26,051 hectáreas, principalmente en Campeche, Chihuahua, Chiapas, Oaxaca, Yucatán y Michoacán.

Con el programa de Conservación y Operación de Distritos de Riego se atendieron 3.46 millones de hectáreas, que benefician a más de 500 mil usuarios en más de 80 distritos de riego del país. Se efectuaron acciones relevantes en los distritos: alto Yaqui y Río Mayo. Además, se transfirieron 7,231 hectáreas de distritos de riego a los usuarios. Paralelamente, se realizaron acciones de conservación y rehabilitación de 41 presas, además de eliminarse el lirio acuático en 2 288 hectáreas de diversos cuerpos de agua.

4.5.3 Superficie cultivada y almacenes

México presenta una gama de productos anuales o de ciclo corto, entre los que destacan de acuerdo con el Censo Agropecuario para el ciclo primavera/verano de 1991, lo siguiente: maíz 6,572,561 hectáreas; frijol 1,993,320 hectáreas; sorgo en grano 801,590 hectáreas; soya 346,857 hectáreas; arroz 74,774 hectáreas; cebada 205,530 hectáreas; avena 285,208 hectáreas; algodón 192,702 hectáreas; trigo 182,563 hectáreas; ajonjolí 83,183 hectáreas; cártamo 4,300 hectáreas; y garbanzo 10,496 hectáreas.

Este patrón de cultivos más importantes se mantiene en términos generales para el ciclo otoño/invierno, en el cual la superficie cosechada de maíz fue de 1,132,604 hectáreas; frijol 378,518 hectáreas; sorgo en grano 740,572 hectáreas; cebada a 50,800 hectáreas; avena forrajera 64,632 hectáreas; trigo 776,284 hectáreas; cártamo 92,380 hectáreas; garbanzo 99,555 hectáreas; soya 7,714 hectáreas; arroz 21,834 hectáreas; algodón 60,396 hectáreas; y ajonjolí 8,600 hectáreas.

Los granos básicos que México considera como los indispensables para la alimentación de la población y que han recibido históricamente mayores apoyos son el maíz, frijol, trigo y arroz. Este grupo de granos en 1996 ocupó 67% de la superficie nacional sembrada y participó con 26% del volumen generado por cultivos anuales y perennes.

El sistema Conasupo históricamente se hizo cargo de la producción, comercialización y distribución de los principales productos de la canasta básica, sin embargo en 1994 se entregaron la mayor parte de las instalaciones a productores y organizaciones de productores para su utilización directa.

Las instalaciones de almacenamiento eran administradas por Bodegas Rurales Conasupo (Boruconsa) y los Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA) mantenían una infraestructura de apoyo a Boruconsa, bodegas de almacenamiento que llegaron a ser cerca de mil en el periodo de 1987 a 1993, sin embargo el proceso de transferencia iniciado en 1994 llevó a que en 1995 solo contara con 192 bodegas con una capacidad de 2 millones de toneladas (véase el cuadro 15).

Boruconsa entre 1987 y 1994 maneja en promedio 1671 bodegas con una capacidad de almacenamiento superior a los 6 millones de tonela-

CUADRO 15. México: infraestructura de almacenamiento de Conasupo.

	Boruconsa	ANDSA	Total
1987	1,461.0	1,048.0	2,509.0
1988	1,642.0	1,048.0	2,690.0
1989	1,651.0	939.0	2,590.0
1990	1,705.0	939.0	2,644.0
1991	1,665.0	924.0	2,589.0
1992	1,765.0	924.0	2,689.0
1993	1,731.0	1,162.0	2,893.0
1994	1,751	620.0	2,371.0
1995	454.0	192.0	646.0

FUENTE: elaboración propia sobre la base de datos del Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, INEGI, 1998.

das, sin embargo a partir de la desincorporación de los almacenes para 1995 se contaba sólo con 454 bodegas con capacidad para 4,615,000 toneladas, actualmente las bodegas se encuentran en su proceso final de desincorporación para fomentar la participación de los productores en la comercialización agrícola de México.

La filial del sistema Conasupo que actualmente funciona es Distribuidora Conasupo (Diconsa) que se encuentra incorporada a las actividades de la Secretaría de Desarrollo Social que atiende a la población campesina e indígena ubicada en 22,298 comunidades rurales de entre 500 y 2,500 habitantes, es decir una población objetivo de aproximadamente 33.8 millones.

El sistema Diconsa para 1998 se encuentra conformado por 16 subsidiarias, 36 sucursales, 33 almacenes centrales, 297 almacenes rura-

les, 23,948 tiendas distribuidas en 2,288 municipios del país. El 44% de las tiendas se encuentran ubicadas en municipios de alta y muy alta marginalidad. El 50% en municipios de grado de marginalidad media y baja y 6,371 tiendas se encuentran ubicadas en 775 municipios indígenas.

4.5.4 Estructura de mercados, producción y precios de los productos agropecuarios

4.5.4.1 *Estructura de mercados*

Con relación a la estructura de los mercados podemos decir que existen estos grupos: competencia perfecta, oligopólica y mercados regulados, mismos que se describen a continuación:

Competencia perfecta. En esta estructura del mercado se desenvuelven la mayoría de los productos agropecuarios, en todas las regiones y estados del país donde un sin número de productores ofrecen los diferentes productos a los precios que se determinan en el mercado, destacando que no existe regulaciones públicas ni tampoco impactos directos de los cambios en los mercados internacionales de algún tipo de producto que esta dirigido para el mercado interno.

Oligopólica. Para este tipo de mercado se encuentran como evidencia empírica el caso de la industrialización del maíz, en donde básicamente existe un manejo de dos empresas, Maseca y Minsa que cubren el consumo del mercado nacional; y donde también concentran la producción y distribución de derivados del maíz como son la producción de botanas en 22 fábricas filiales a este grupo y 38 mil empresas de molinos productores de masa para tortilla que se encuentran segmentadas. Minsa ocupa el segundo lugar en la producción de harina de maíz nixtamalizado en el mundo y atiende a casi 18,000 clientes. La comercialización está a cargo de 98 bodegas distribuidas en todo el territorio nacional.

La capacidad de producción en México es de 1,185,000 toneladas al año, mientras que en los Estados Unidos de América la cifra es de 72,000 toneladas, hasta hoy cuenta con seis plantas de harina de maíz, ubicadas en Los Mochis, Sinaloa, Jaltipan, Veracruz y Arriaga, Chiapas, así como dos plantas productoras de harina de maíz nixtamalizado en Estados Unidos.

Con relación al grupo Minsa su expansión al mercado en este momento es fuerte al adquirir parte de una filial de Hicks Muse de 32.27% del capital social de Minsa de Promotora Empresarial de Occidente (PEO), compañía controladora de Minsa, por 67.85 millones de dólares.

Es de destacar que este grupo empresarial es el segundo productor a nivel nacional de harina de maíz nixtamalizado. En la operación financiera referida se establece que Hicks Muse adquirirá 51,833,989 acciones de Minsa, propiedad de PEO de las cuales 50,945,880 tienen derecho a voto y 899,401 son adicionales de la serie "C", Hicks Muse también comparará a PEO por una cantidad adicional acciones de otras de sus subsidiarias, incluyendo 36.5% del capital social de Almacenadora Mercader, S.A. y 45% del capital social de Fomento e Ingeniería en Comercialización.⁵

Con respecto al grupo industrial Maseca, este ocupa el primer lugar mundial en el mercado de la tortilla. Abastece alrededor de 71% de harina de maíz que se utiliza en México y produce 32% de las materias primas que consume la industria tortillera nacional.

Cuenta con 17 plantas con una capacidad instalada superior a los 2.8 millones de toneladas. En la actualidad controla 75% del mercado de Estados Unidos y 80% del mercado centroamericano, donde tiene más 20 megafábricas de tortillas que producen 600 mil toneladas al año. Es conveniente destacar que estos dos grupos empresariales cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores.⁶

Mercados regulados. Para este tipo de mercados el gobierno crea desde 1991, como ya se comentó anteriormente la institución denominada Apoyo y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca), que se ha caracterizado por el apoyo a la comercialización en regiones excedentarias de maíz trigo y sorgo, mediante el otorgamiento de subsidios que favorezcan la compraventa de las cosechas, contribuyendo a fomentar el desarrollo de los mercados agrícolas regionales; así como el uso de herramientas de control de riego en los mercados bursátiles internacionales y el mecanismo de agricultura por contrato.⁷

El objetivo principal se enfoca a reactivar la producción, promover la reactivación productiva, la capitalización, el uso racional de recursos naturales y la incorporación de nuevas tecnologías. Los procedimientos utilizados para lograr esto son:

⁵ Véase *Excelción*, sección de finanzas, 22 de diciembre de 1999.

⁶ Revista *2000 Agro*, febrero-abril, 1999, p. 14.

⁷ *Idem*.

- Las subastas de apoyos que se instrumentarán mediante una licitación pública en la cual los adquirientes de la cosecha solicitarán un monto de apoyo a cambio de contraer el compromiso de adquirir un volumen de producto determinado al precio de referencia estipulado.
- Los apoyos predeterminados es el mecanismo por el cual los compradores de maíz, trigo y sorgo, se encuentran condicionados al compromiso de adquirir un cierto volumen y a pagar el precio de referencia previamente determinado; y la cobertura de precios de referencia previamente diseñados por instrumentos financieros derivados de opciones en los mercados a futuro, se genera un beneficio para el productor.

4.5.4.2 *Producción agrícola*

La producción agrícola de los 10 principales cultivos en el país (sorgo, maíz, arroz, frijol, trigo, ajonjolí, cártamo, semilla de algodón, soya, cebada), durante un periodo de más de 25 años 1961 a 1988 solo a triplicado su producción, donde el aumento de las importaciones ha sido una constante que se traduce en un mayor consumo aparente que explica la relación de dependencia alimentaria frente a los mercados externos del país en este rubro (véase el cuadro 16).

La evidencia empírica muestra que no se cubre el mercado interno con la producción nacional, cuestión que se puede notar con mayor nitidez en los cambios porcentuales de la oferta y demanda total principalmente de los años de 1970 a la fecha donde el incremento de las importaciones anuales pasa de un promedio de 10 % a 33%.

Con relación a los rendimientos productivos medidos entre toneladas cosechadas por hectáreas de los 10 principales cultivos estos no han presentado cambios sustanciales en más de 30 años como se observa en el cuadro estadístico.

La superficie cosechada ha mantenido en este periodo de tres décadas la misma composición tanto en riego como de temporal. Los rendimientos de producción entre la superficie cosechada por kilogramo en cada hectárea cultivada de los principales cultivos en granos mantienen sus niveles de producción de 1970 a 1990 y se incrementan de manera moderada en la década de los noventa al registrar en promedio 2100 kilogramos de producción anual por hectárea (véase el cuadro 17).

CUADRO 16. México: precio medio rural de los 10 principales cultivos (precios por tonelada)

	Ajonjoli	Algodón	Arroz	Cártamo	Cebada	Frijol	Maíz	Sorgo	Soya	Trigo
1988	1,052.92	926.09	396.15	513.78	339.32	776.37	373.09	260.46	810.60	309.75
1989	1,475.31	1,242.90	501.75	633.20	443.91	977.09	468.11	296.16	960.25	388.86
1990	2,021.34	1,586.09	545.60	665.47	562.01	1,987.62	609.47	341.05	815.74	507.21
1991	2,030.46	1,903.31	610.52	703.57	634.51	2,051.78	707.31	429.98	1,267.57	586.21
1992	2,420.11	1,748.93	567.29	774.02	694.70	2,265.90	761.23	439.41	1,022.17	615.07
1988-1992	1,800.03	1,481.46	524.26	658.01	534.89	1,611.75	583.84	353.41	975.27	481.42
1993	2,206.59	1,776.95	544.33	794.89	696.98	2,157.12	767.73	428.27	994.84	614.93
1994	2,152.05	1,877.42	687.80	788.26	678.89	1,900.74	656.22	406.87	857.45	610.79
1995	5,110.73	4,005.01	1,066.10	1,316.18	1,002.60	2,186.28	1,091.57	941.54	1,473.61	902.56
1996	4,597.09	4,132.62	1,616.62	1,994.40	1,419.83	4,264.38	1,434.72	1,141.07	2,126.89	1,774.95
1997	4,333.40	4,193.02	1,516.13	2,077.74	1,378.26	5,470.61	1,353.75	981.81	2,228.67	1,306.13
1998	4,788.26	5,008.32	1,636.90	2,143.12	1,416.00	5,962.95	1,379.91	1,009.98	2,264.68	1,378.78
1993-1998	3,864.69	3,498.89	1,177.98	1,519.10	1,098.76	3,657.01	1,113.98	818.26	1,657.69	1,098.02
Tasa de crecimiento	114.70	136.20	124.70	130.90	105.40	126.90	90.80	131.50	70.00	128.10

FUENTE: elaboración propia sobre la base de datos del Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, INEGI, 1998.

Al analizar el total de la superficie cosechada del maíz, frijol, sorgo, trigo, café, caña de azúcar, avena, algodón, naranja y cebada, representan 14 millones 622 mil hectáreas es decir casi la mitad de la superficie apta para la agricultura y 48% del valor de la producción; las hortalizas y frutas tienen 6% de la superficie agrícola y aportan 23% del valor bruto de la producción (datos para 1995).

4.5.4.3 *Producción pecuaria*

La producción de carne de aves de corral presenta cambios de producción sustanciales en todo el periodo analizado de tres décadas al tener en los años sesenta una producción anual interna de 175,000 toneladas promedio al finalizar la década de los noventa se situó en 1,598,943 toneladas promedio anual. Los niveles productivos del huevo han aumentado de manera considerable de pasar de 225,000 toneladas promedio anual en los años sesenta y setenta a 1,461,151 toneladas en 1998.

En tanto para la carne de cerdo los cambios en la oferta han mostrado desde 1960 a la fecha tres periodos de cambios notorios de 1961 a 1976 su producción no aumentó registrando un promedio de producción anual de 500,000 toneladas y de 1976 a 1985 los niveles de producción anual promedio se situaron en 1,250,000 toneladas.

La carne de res (ganado vacuno), en un periodo de tres décadas muestra una evolución significativa al pasar de un rango productivo de 373,000 a 500,000 toneladas en los años de 1961 a 1974 a uno de 1,247,856 a 1,379,768 toneladas en los años de 1986 a 1998.

Para la producción de leche entera en polvo constituye uno de los productos pecuarios con mayor oferta y demanda para el periodo analizado 1961-1997, al presentar una producción anual de más de 2,000,000 de toneladas.

4.5.4.4 *Precios*

Los precios en los productos agropecuarios históricamente se determinaban por la Coordinadora Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), que tenía como objetivos el abasto de alimentos y satisfacer la demanda de granos básicos estableciendo precios fijos denominados precios de garantía, definidos solo a costos de producción, así mismo se

CUADRO 17. México: cultivos no tradicionales, superficie cosechada y producción.

	Miles de hectáreas			Miles de toneladas			Miles de pesos (94)		
	1989	1995	1997	1989	1995	1997	1989-94	1995	1997
Industriales	124.7	163.2	143.89	160	104	272	330,791	430,573	204,911
Oleaginosas	90.3	69.4	94.46	115	91	137	246,942	204,906	204,911
Frutas secas	33.1	45.7	46.3	32	51	57	359,293	492,725	429,090
Frutas	19.9	39.2	42.79	149	190	337	225,929	147,801	208,131
Hortalizas no tradicionales	28.5	17.6	13.58	303	436	450	384,538	327,491	315,032
Especies y medicinales	11.4	19.8	10.83	7	13	5	40,897	85,319	44,756
Cereales	5.3	0.9	2.87	12	1	4	7,637	2,206	12,314
Tuberculos	0.3	0.2	0.57	3	2	5	1,834	1,017	2,882

FUENTE: elaboración propia sobre la base de datos del Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, INEGI, 1998.

contaba con toda una infraestructura de almacenamiento rural de cereales (Boruconsa), distribución de alimentos al mayoreo (Impecsa), tiendas de alimentos al menudeo (Diconsa), transformación de alimentos y alimentos para animales (Iconsa), fabricación de harina de maíz (Miconsa) y elaboración de leche (Liconsa).

La participación de Conasupo en la producción nacional se presenta de 1965 a 1988 cuando los precios de garantía se determinaban para los doce principales cereales alimenticios, forrajes y oleaginosas (maíz, frijol, trigo cebada, sorgo, arroz, soya, girasol, cártamo, algodón ajonjolí y copra). Los precios de garantía (valor mínimo de adquisición para productos agropecuarios que el gobierno garantiza a los productores) fueron desapareciendo desde 1989 momento en el que se propone un nuevo esquema para determinar el precio entre productor y comprador a través de los precios de concertación (precio por tonelada de un producto, convenido entre el gobierno federal y el sector privado).

Sin embargo toda la infraestructura que mantenía Conasupo para el uso de los productores, entró a un proceso de desincorporación a partir de 1993, que ocasiono en primer instancia que los precios de garantía desaparecieran para la mayoría de los productos y solo se conservaron para maíz y frijol con precios de garantía, que posteriormente fueron denominados precios de concertación.

Como ya fue comentado se crea Aserca como un organismo que apoya principalmente la comercialización de los granos exceptuando maíz y frijol, de los que se venía encargando Conasupo (fin de operaciones 24 de mayo de 1999), mediante un subsidio directo. Aserca inicia sus actividades en 1991 como la responsable de promover la comercialización de trigo, sorgo, arroz, soya y otras oleaginosas, así como la exportación de algodón, frutas y hortalizas, proporcionando información sobre mercados y apoyo a los productores para encontrar canales de distribución.

Sin embargo a la mayoría de los productores se les paga el precio medio rural que se obtiene de los costos de producción promedio al nivel de región. En el periodo de 1988 a 1992 los precios medios rurales mantenían un incremento moderado; en el caso del algodón el precio medio rural promedio anual para ese periodo fue de 1 481.40 pesos por tonelada; para el sorgo de 353.40 pesos y el maíz en 583.70 pesos por tonelada. Esta tendencia se ve revertida para 1993-1998 cuando los incrementos para los diez cultivos básicos, en su mayoría, son de más de 100% como es el caso de ajonjolí, cebada con 106% cada uno; porcentajes mayores fue-

ron los del algodón, 136.1%, sorgo, 131.5% y cártamo con 130%. Los demás cultivos presentaron el mismo porcentaje de aumento a excepción de la soya que solamente aumentó 13%.

Los aspectos anteriores se debieron al cambio en la Ley Agraria que permitía la incorporación de inversionistas privados nacionales y extranjeros a la producción y a la apertura del mercado nacional tras la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, que obligaba a los países firmantes disminuir o eliminar todos los apoyos internos dirigidos como subsidios para la exportación, con ello el subsidio se canalizó a través de un programa denominado PROCAMPO, también ya comentado, que se encargaba de compensar la diferencia existente entre el precio de compra con el precio internacional, con un pago mensual por cada hectárea sembrada, equilibrando la diferencia, la duración de este programa es de 15 años.

Comparando los precios internacionales con los pagados a nivel nacional nos encontramos con un costo menor en los cultivos de algodón y arroz, con diferencias que van de los 638.92 dólares por tonelada en 1992 a 1,481.18 dólares por tonelada para el caso del algodón, y para el arroz se mantiene entre 206 dólares en 1989 y 288 dólares por tonelada en 1996. Mostrando un serio desequilibrio al obtener productores nacionales precios menores hasta en 100%. En cambio los productos que tienen un mayor precio a nivel nacional, en comparación con el precio internacional son: maíz, sorgo, soya y trigo. Ante estas diferencias es congruente pensar que las importaciones de estos cultivos se hayan incrementado en los últimos años.

4.6 CARRETERAS

Las carreteras alimentadoras y los caminos rurales constituyen factores clave para el desarrollo regional, ya que permiten la comunicación permanente entre los centros de población y producción en el medio rural, y el acceso de amplios grupos de población campesina a servicios de salud y educación, así como a oportunidades de empleo y bienestar.

La creación de vías de comunicación presenta un promedio anual de construcción de caminos entre 1985-1993 del orden de 2,267 kilómetros en camino pavimentado, 860 en terracería y 93,382 kilómetros revestidos, cifras que se contraponen con el crecimiento presentado

entre 1994-1997 del orden de 4,136 kilómetros promedio anual de caminos pavimentados, 11,117 kilómetros de terracerías y 127 mil kilómetros en caminos revestidos (véase el cuadro 18); es decir que los caminos pavimentados presentaron un crecimiento de 82.4%, la terracería fue la que presentó un incremento importante al crecer en 1,192 y los caminos revestidos tuvieron un crecimiento de 36% entre un periodo y otro.

CUADRO 18. México: caminos rurales (kilómetros).

	Totales	Pavimentados	Terracerías	Revestidos
1980	83,268	635	15,360	67,273
1985	91,250	1,072	780	89,398
1986	94,421	2,235	1,308	90,878
1987	94,728	2,388	1,091	91,249
1988	95,123	2,408	861	91,854
1989	96,513	2,408	861	93,244
1990	97,503	2,408	861	94,234
1991	99,249	2,495	696	96,058
1992	99,722	2,495	643	96,548
1993	100,111	2,495	643	96,973
1994	147,456	3,527	12,397	131,532
1995	150,927	3,759	12,771	134,397
1996	153,163	4,257	13,602	135,304
1997	159,629	6,640	16,172	136,817

FUENTE: elaboración propia sobre la base de datos del Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, INEGI, 1998.

5. El Sector Agropecuario ante la apertura comercial y la globalización económica (1994- 2000)

5.1 RESULTADOS Y ALCANCES DEL COMERCIO DE LOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS EN LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO CELEBRADOS POR MÉXICO

5.1.1 Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Uno de los fenómenos de mayor trascendencia registrado en la última década ha sido sin lugar a dudas el proceso de globalización de la economía y la conformación de bloques económicos que introducen cambios profundos a escala global y nacional, afectando a todos los sectores económicos. Desde mediados de los años ochenta la actividad agropecuaria ha jugado un papel central en las disputas sobre el comercio mundial, dado que el comercio agropecuario ha estado exento de las normas que sobre el libre intercambio se establecieron a partir de la posguerra mediante la creación del GATT.

A partir de la crisis de 1982, si recordamos un poco, los gobiernos de México han adoptado una serie de medidas tendientes a reducir la participación del gobierno en la economía, entre las que destacan la sustitución de los controles a la importación por aranceles, la venta de paraestatales, la disminución de la participación gubernamental en actividades de distribución y comercialización, la eliminación de los controles de precios y la abolición o reducción de los subsidios.

Entre las reformas a la política económica relacionados con el sector agropecuario destacan el desmantelamiento del sistema de precios de garantía, la sustitución de los permisos previos de importación por aranceles y cuotas, la reforma al artículo 27 de la carta magna, la puesta en marcha del PROCEDE y la creación de PROCAMPO. Según las autoridades gubernamentales, con estas medidas de liberación se eliminarán las distorsiones en la asignación de los recursos agropecuarios, se hará más eficiente la producción del sector, se impulsarán la inversión y el cambio tecnológico en el agro y se recuperará el crecimiento. Con las reformas se pone en práctica la hipótesis de que una de las causas fundamentales del estancamiento y la pobreza rurales es la restricción al funcionamiento de los mercados.¹

De acuerdo con esta hipótesis el mecanismo esencial para lograr la transformación y modernización del campo, además de las medidas neoliberales, era la apertura comercial que a través del enfrentamiento directo de los productores con la competencia internacional pretendía dar pie a una selección de las empresas agropecuarias, al sobrevivir sólo las que fueran competitivas.

A partir de 1988, se inicia un acelerado proceso de apertura comercial y liberación arancelaria, de tal modo que si en 1982 todas las importaciones agropecuarias requerían permiso previo, a finales de 1992 sólo 33 quedaban sujetas a éstos mientras que en 1993 el permiso previo se requería para un número mínimo de productos. Además, en 1982 el arancel promedio agropecuario fue del 27% con un máximo de 100%, en tanto que para 1992 había bajado a menos del 8% con un máximo de 25%. Por lo que se evidencia que México abrió su mercado agropecuario mucho antes de firmar el TLCAN.

Así la apertura comercial del sector en 1988 y la eliminación de subsidios que se otorgaban a través de insumos como fertilizantes, semillas y créditos, correspondieron más al saneamiento de las finanzas públicas que a los objetivos del sector agropecuario.²

Por parte de las autoridades agropecuarias se ha venido relativizando la importancia de la autosuficiencia alimentaria como parte integrante de la seguridad alimentaria nacional; como consecuencia, los apoyos a

¹ Yúnez, A. "Situación presente y perspectivas de la agricultura mexicana frente al proceso de liberación", en *Apertura económica y perspectiva del sector agropecuario mexicano hacia el año 2000*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1994, p. 38.

² Salcedo, S., *Elementos de política para el sector agropecuario*, Espasa, México, 1995, p. 101.

los productores de granos básicos y de otros alimentos, menos eficientes que sus contrapartes en el exterior han disminuido en los últimos años, con el objeto de sanear las finanzas públicas y con el pretexto de eficientar la producción aprovechando ventajas competitivas, se ha preferido la disminución de subsidios a los productores con bajo potencial productivo y la adquisición de productos en el mercado internacional a precios relativamente más baratos.

Como consecuencia de la apertura comercial iniciada con la incorporación de México al GATT, que significó la eliminación de permisos de importación y la reducción unilateral de aranceles, se observa un progresivo deterioro de la balanza comercial alimentaria, la cual se hace deficitaria a partir de 1988, a pesar de que las exportaciones crecieron sostenidamente, sin embargo estas no fueron suficientes para compensar el aumento de las importaciones (véase el cuadro 19).

Debido a la apertura comercial indiscriminada y el sostenimiento de un tipo de cambio sobrevaluado, las importaciones de alimentos, bebidas y tabaco se dispararon, siendo casi ocho veces más altas en 1994 que en 1985 (véase cuadro de balanza agroalimentaria), lo que pone de manifiesto que los Estados Unidos tiene mayores ventajas competitivas que nuestro país en el mercado de productos agrícolas procesados, sobre todo por sus menores costos de poscosecha, procesamiento y distribución de productos agrícolas elaborados.

En el grupo de alimentos, bebidas y tabaco, los productos que mostraron mayor dinamismo en las exportaciones durante el periodo de 1985 a 1997 fueron las legumbres y frutas preparadas o en conserva, el tequila y otros aguardientes, los extractos de café y el rubro de otros productos. Por el lado de las importaciones, las que mostraron mayor dinamismo, y por tanto contribuyeron de manera importante a generar el déficit en la balanza alimentaria, destacan las carnes frescas o refrigeradas, los aceites y grasas animales y vegetales, los alimentos preparados alimenticios especiales, las conservas vegetales y el rubro de otros productos.

Cabe destacar el crecimiento tanto en importaciones como en exportaciones, del renglón de otros productos, lo que pone de manifiesto que uno de los efectos positivos de la apertura ha sido la diversificación del comercio lo que se concreta en el aumento de las exportaciones y de las importaciones de productos no tradicionales.

Cuadro 19. México: balanza agroalimentaria 1980-1998.
(porcentajes)

Productos	1980	1988	1992	1993	1994	1998
Importación total	100	100	100	100	100	100
Agricultura y silvicultura	58.97	46.47	38.78	38.80	40.67	49.18
Caucho natural	3.91	4.94	2.55	2.52	2.45	2.09
Otras semillas y frutas oleaginosas	6.69	9.12	9.24	10.84	9.67	10.91
Maíz	31.58	28.20	7.62	2.88	12.33	14.58
Trigo	8.65	9.81	6.83	10.03	6.31	7.93
Frijol	12.79	1.15	0.08	0.22	1.27	3.02
Frutas frescas o secas	0.00	0.72	4.62	7.92	10.96	5.15
Hortalizas frescas	0.00	0.64	2.08	1.81	1.30	1.09
Soya	7.03	26.93	21.32	22.51	21.40	20.13
Sorgo	16.60	9.90	22.57	16.36	13.19	8.15
Otros	12.74	8.59	23.08	24.92	21.11	26.95
Ganadería, apicultura y pesca	4.41	12.51	7.36	5.16	5.14	5.65
Ganado vacuno	ND	48.40	43.86	30.74	37.30	30.09
Alimentos y bebidas	36.62	41.02	53.86	56.04	54.20	45.16
Leche en polvo	11.54	19.46	11.12	12.13	6.64	6.40
Leche evaporada o condensada	4.42	0.09	0.07	0.06	0.10	0.07
Azúcar	46.67	0.08	1.11	0.66	0.70	0.30
Carnes frescas o refrigeradas	ND	22.14	20.80	16.98	19.38	23.77
Exportación total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Agricultura y silvicultura	61.04	46.62	49.14	48.55	49.22	47.04
Algodón	22.56	8.05	1.86	0.47	1.90	1.59
Café en grano	30.08	31.08	15.37	12.89	16.19	18.50
Melón y sandía	5.63	5.21	5.31	3.30	4.02	4.41
Frutas frescas o secas	5.63	11.94	25.01	20.91	21.21	14.95
Legumbres y hortalizas frescas	12.04	19.23	32.82	33.30	31.02	32.61
Jitomate	11.82	17.37	9.95	20.14	17.78	18.58
Otros	12.24	7.13	9.68	8.99	7.87	13.70
Ganadería, apicultura y pesca	5.39	7.96	10.92	12.08	8.75	4.94
Ganado vacuno	63.71	84.94	88.20	91.80	91.65	58.13
Alimentos y bebidas	33.57	35.42	39.95	39.37	42.02	48.02
Camarón congelado	49.40	27.20	15.28	18.58	17.63	14.01
Fresas congeladas	2.84	1.49	1.78	1.67	1.75	0.92
Legumbres y frutas preparadas	8.19	8.34	18.94	16.74	15.32	11.25
Mieles incristalizables	5.11	1.37	0.09	0.35	0.57	1.93
Tequila	4.85	4.35	8.62	8.77	8.26	31.87
Otros	29.61	57.25	55.29	53.89	56.47	42.36

FUENTE: VII Censo Agrícola.

En cuanto al comportamiento de la balanza comercial agropecuaria, se puede señalar que éste ha sido muy errático, alternando años de déficit con años de superávit como consecuencia de las variaciones climáticas y de los ajustes del tipo de cambio.

Las exportaciones agropecuarias han crecido de manera casi sostenida, fundamentalmente gracias al dinamismo de las frutas, hortalizas y legumbres en las que México goza de ventajas estacionales. Sin embargo el crecimiento de las importaciones ha sido un poco más dinámico, sobre todo en lo que se refiere a semilla de soya, semilla de algodón, frutas de clima templado y a ciertas hortalizas, históricamente, las importaciones mexicanas de productos agropecuarios se concentran en granos y oleaginosas debido a la incapacidad del país para satisfacer su demanda, sin embargo, la apertura comercial incentivó aún más la importación de esos productos, aunque las importaciones que se han incrementado más a raíz de la apertura son las de alimentos procesados.

Las hortalizas y legumbres son el sector que muestra mayor dinamismo exportador, desplazando a partir de 1990 al café, al jitomate y a la ganadería. Aunque existen evidencias del crecimiento de las exportaciones agropecuarias mexicanas en los últimos años, no parecen que existan las condiciones nacionales e internacionales propicias para esperar que en el futuro próximo las exportaciones primarias se expandan de una manera espectacular y acorde con las expectativas que se han generado en torno a estas actividades. Además, muchos productos en los que tradicionalmente participa México en el mercado internacional, muestran tendencias a la baja en sus cotizaciones internacionales como consecuencia de una sobreoferta mundial, la existencia de grandes inventarios y tendencia al estacionamiento de su demanda como el caso del café.³

En el caso de las hortalizas no es fácil que México se beneficie del TLC, dado que 70% de la exportación se destina al mercado norteamericano y dicho mercado, es un mercado estacional, principalmente para el ciclo verano/otoño. No obstante, a pesar de que el TLC y la liberación pudiesen promover la producción de vegetales y frutas, el efecto sería limitado, entre otras razones porque la demanda norteamericana de estos productos se está reduciendo, además de que durante el verano y parte de la primavera los productores norteamericanos producen a costos menores que los mexicanos.

³ Yúnez, A., *op. cit.*, p. 45.

La apertura comercial y la firma del TLC se han traducido en la acentuación de la dependencia comercial de México respecto a los Estados Unidos, toda vez que el comercio agroalimentario en México con Estados Unidos representa 80% de las exportaciones e importaciones en esta rama de actividad. En cambio, aunque el comercio con México es importante para Estados Unidos, el mercado mexicano no representa más de 15% de sus exportaciones e importaciones agroalimentarias totales.

La apertura de las fronteras para ciertos productos (leche, carne, cítricos, manzana, piña y azúcar), las altas tasas de interés y las condiciones climáticas, aunadas a la crisis prevaleciente golpearon fuertemente a los productores agropecuarios, quienes fueron incapaces de cubrir sus adeudos bancarios, por lo que se generó un grave problema de cartera vencida.

Los productores argumentan que la falta de rentabilidad en el campo se debe a las importaciones indiscriminadas de productos que en muchos de los casos gozan de subsidios para la producción de sus países de origen. La crisis del sector agropecuario no solamente afecta a los pequeños y medianos productores, sino también a los grandes grupos empresariales, ya que muchas de sus empresas se ven amenazadas por la entrada de productos más baratos del exterior, tanto en lo que se refiere a productos como insumos agrícolas.⁴

En el sector agropecuario, la apertura para México, aún con un proceso gradual de reducción de la protección, es difícil que se dé una reconversión sustancial debido a sus desfavorables condiciones naturales, al atraso tecnológico y la descapitalización que sufre el sector. Esto se agrava por el hecho de que la apertura se inició antes de poner en marcha un verdadero plan de reconversión productiva en el sector.

5.1.2 Resultados y alcances del comercio de los productos agropecuarios en los tratados comerciales firmados con los países latinoamericanos

Las razones y la importancia de las negociaciones comerciales entre México y el Itsmo Centroamericano, tienen que enfocarse no sólo respecto de las

⁴ Encinas, R., A. J. De la Fuente y H. Makinlay, *Movimiento campesino y reforma neoliberal*, Espasa, México, 1995, p. 49.

CUADRO 20. México y EU: categorías de desgravación.

Categoría	México				Unión Europea			
	Importaciones		Fracciones		Importaciones			
	Mdd	%	Cantidad	%	Mdd	%	Cantidad	%
Ia (arancel =0)	103.3	17	203	17	224.5	53	18	
Ib (arancel >0)	59.2	10	337	29	28.7	7	4	
II (2003 C*)	23.6	5	132	11	76.4	18	17	
III (2008 C)***	11.4	2	69	6	8	2	2	
IV (10 años)	25.4	4	197	17	4.5	1	22	
V (especial)	382.7	62	237	20	79.3	19	31	
Total	614.6	100	1,175	100	421.4	100	100	

Mdd Millones de dólares

* Desgravación a alcanzar en 10 años

** Desgravación a lograr en 15 años

FUENTE: elaboración propia con base en datos de la CNA.

características y el nivel que tiene el intercambio comercial, sino también en el contexto de las perspectivas de una mayor integración hemisférica, de los antecedentes con otros países de América Latina, en general, y de la necesidad de los acuerdos comerciales para consolidar y diversificar la apertura de las economías.

A partir de 1990, México, paralelamente a sus avances en el TLCAN, amplió sus frentes de negociaciones en la región latinoamericana con Chile, Costa Rica, el Grupo G-3, Bolivia, Nicaragua, y el Triángulo del norte en Centroamérica (Guatemala, El Salvador y Honduras). De estas negociaciones, han concretado su firma en los cuatro primeros casos. El tratado con Chile entró en vigor el 1 de enero de 1992 y los de Costa Rica el 3 y Bolivia el 1 de enero de 1995.

El comercio de productos agropecuarios y agroindustriales entre México y los países del Istmo Centroamericano representa 12% de su intercambio comercial. En términos de las exportaciones centroamericanas, este renglón adquiere una importancia mayor ya que significa más de la tercera parte de sus ventas a México. A pesar de su dinamismo en los años noventa (14.2% de crecimiento en promedio anual), mantiene un bajo nivel cercano a los 110 millones de dólares, es decir alrededor de 1.2% del comercio agropecuario de México con el resto del mundo. En todos los años el saldo es deficitario para México, aunque ha disminuido, ya que tras haber alcanzado los 61 millones de dólares en 1991 fue 12 millones en 1994.

El intercambio de cada uno de los países con México es muy dinámico y representa grandes variaciones en su estructura. México mantiene una posición deficitaria con Costa Rica, Guatemala y Nicaragua; superávit con el Salvador, Honduras y Panamá, se alterna el signo del balance comercial. El principal socio agropecuario de México es Guatemala con 44% del comercio total. Siguen en importancia Costa Rica (19%) y Nicaragua (13%); mientras que el Salvador, Honduras y Panamá muestran una participación inferior a 10% cada uno.

De igual manera los productos intercambiados tiene una gran variabilidad año con año, reflejo de que el mercado no se ha consolidado. Algunas constantes son las exportaciones mexicanas de almidones, glucosas, levaduras y preparados para alimentación infantil, entre las exportaciones centroamericanas en varios años figuran la carne de bovino, el aceite de palma y algunas semillas o frutos oleaginosos.

5.1.3 Impacto de la creación de una zona de libre comercio con Europa sobre el Sector Agropecuario

El mercado europeo comprende 15 Estados miembros: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido y Suecia. La Unión Europea (UE) conforma un mercado de 368 millones de consumidores con un nivel de ingreso per cápita de 23,000 dólares anuales (véase el cuadro 21).

CUADRO 21. Varios países: PIB y población, 1996.

País	PIB (miles de millones de dólares)	Población (millones)	PIB per cápita (dólares)
Unión Europea	8503	368	23,093
Estados Unidos	7576	265	28,546
Mercosur	862	208	4,291
México	419	93	4,508

FUENTE: elaboración propia sobre la base de datos de las Estadísticas Financieras Internacionales, FMI, marzo de 1996.

La UE es la primera potencia comercial del mundo y concentra alrededor de la quinta parte del comercio mundial, para 1997, el comercio total de la UE sumó casi 1.6 billones de dólares (excluyendo el comercio intra comunitario), de los cuales las exportaciones representan 823 miles de millones de dólares y las importaciones 768 miles de millones de dólares.

Las exportaciones agropecuarias de México de mayor importancia en 1997 fueron del orden de 187.9 millones de dólares, correspondiendo 78.8% a ventas de café y el resto a otros productos como cítricos, tabaco y plátano (véase el cuadro 22).

El intercambio comercial de productos alimenticios entre México y la Unión Europea en promedio ha sido de 278.9 millones de dólares entre 1996 y 1998 para las importaciones el promedio en el mismo periodo fueron de 383.6 millones de dólares. A pesar de ser la UE el segundo socio comercial de México actualmente capta sólo 6.2% del total de exportaciones de productos agroalimentarios, donde los países de Amé-

rica del Norte reciben 83% del total de las ventas mexicanas al exterior de este tipo de productos.

CUADRO 22. México: productos agropecuarios exportados a la Unión Europea, 1997.
(millones de dólares)

Productos	Importaciones	Participación de México	
		Mdd	%
Plátano	2,345.0	2	0.14
Café	6,672.0	148.2	2.20
Jugo de cítricos	783.0	2.2	0.30
Flores	1,041.0	4.5	0.40
Cítricos frescos	538.0	12.1	2.20
Tabaco	2,564.0	18.9	0.70

FUENTE: elaboración con base en datos del CNA.

5.2 IMPORTANCIA DEL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO CON LA UNIÓN EUROPEA

La importancia de un acuerdo comercial con la UE radica en el acceso a un mercado potencial similar al del TLCAN, con un alto poder adquisitivo, que permitiría diversificar las importaciones y exportaciones agropecuarias, disminuyendo la dependencia y riesgos de la concentración comercial que mantenemos con América del Norte. Sin embargo hay que considerar los posibles efectos que este Acuerdo ocasionaría a los productores nacionales.

La Política Agropecuaria Común (PAC) que se instrumenta en la UE, contempla Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) que regulan a los sectores productivos a través de los mecanismos que a continuación se mencionan:

- El establecimiento de un régimen de comercio exterior restrictivo frente a terceros países.
- Un régimen de compras a través de precios de intervención para sostener los precios al productor a un nivel predeterminado.
- Mecanismo de apoyo al precio de mercado (como los precios objeti-

vo) combinados con un sistema de aranceles variables y de subsidios a la exportación.

- Pagos directos a productores.

Los subsidios a la exportación funcionan cuando se presenta una sobreproducción que ejerce un efecto depresivo sobre el mercado, momento en el cual las empresas públicas de comercialización retiran los excedentes y los envían al mercado internacional a precios subsidiados o los almacenan (inventarios de intervención).

Las OCM existen para casi la totalidad de productos agropecuarios, regulan tanto la producción como la comercialización dentro y fuera de la UE. Las principales son: cereales, oleaginosas, leche, lácteos, carne de bovino y porcino, azúcar, carne de pollo y huevo, arroz, aceite de olivo, tabaco, carne ovina y caprina, vino, frutas y hortalizas frescas y procesadas. Ante este tipo de políticas agrícolas México tiene que considerar:

Por el lado de las exportaciones:

- Consolidar el acceso para los productos agropecuarios con interés y potencial exportador.
- Apertura inmediata del mercado europeo en productos donde no es sensible, por ejemplo los cultivos tropicales.

Por el lado de importaciones:

- Condiciones de políticas económica en el aspecto fiscal, financiamiento, comercialización y precios.
- Acuerdo en subsidios a la exportación que no dañe a la planta productiva nacional con el fin de evitar la competencia desleal y la distorsión de mercados.
- Reconocimiento de normas sanitarias, zonas libres y de baja prevalencia y especificaciones claras y precisas.
- Acuerdos en reglas de origen, privilegiando a los productos originarios como son los tropicales y aprovechar las ventajas de acceso que ofrecen los TLC firmados.
- Comprometer normas técnicas del mismo nivel a productos que exporta y los que venden en su mercado interno.
- Acuerdos en prácticas desleales.

Sin embargo, el sector agropecuario ha sido difícil de negociar, en los productos donde México es sensible,⁵ la Unión Europea mantiene una protección muy elevada. El esfuerzo de liberación comercial sería mucho mayor para la Unión Europea que para México que ya está haciendo este proceso de liberación con Estados Unidos y Canadá, considerando lo anterior, la UE propone:

1. En importaciones:

Una lista de espera en lo que concierne a la categoría V, productos que dependen de la definición de su PAC, son catalogados como productos sensibles los granos, carnes y lácteos, frutas de clima templada como la Manzana y sugiere una apertura rápida en productos sensibles para México como la papa fresca y procesada.

2. En exportaciones:

La UE define una lista de espera en productos que no dependen de la definición en la PAC y que son de interés de exportación de México:

- Frutas (plátano, uva, melón, sandía y aguacate).
- Hortalizas: (Espárrago, zanahoria).
- Otros (miel, huevo procesado, fresas congeladas, jugo cítricos, flores frescas y hortalizas congeladas).

Aceptación a desgravar productos de interés de exportación de México, como son:

- Garbanzos, mangos, papaya, vainilla, y cerveza.
- Café procesado, toronjas, cacao en polvo, puros, pasta y manteca de cacao.
- Tabaco de rama.
- Frutas cítricas (limones, naranjas, mandarinas), pasas de uva, tomate, cebolla, piñas, frutas congelada (mango), hortalizas frescas (pepino, chile, pimienta, chícharos).

⁵ Producto sensible es aquel que puede verse afectado por una entrada masiva de importaciones no prevista derivada de los acuerdos.

Aun cuando existió un interés continuo para destrabar las limitantes del Sector Agropecuario, en la segunda semana de diciembre de 1999, se firmó el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea, el cual permitirá mejores oportunidades de exportación, mejores ofertas de insumos y servicios para la industria además de incrementar la inversión productiva y el número de empleos.

La negociación de los productos del sector agropecuarios en su gran mayoría se dejó para posteriores reuniones, sin embargo los logros inmediatos que se obtuvieron fueron definitivos para el sector agropecuario. No sólo en definiciones de desgravación, sino también en normas sanitarias, reglas de origen y subsidios a la exportación. Entre los principales acuerdos destacan:

1. Reglas de origen para café. El café negociado entre ambas partes exigirá materia prima de la región o bien México mantendrá sus aranceles y la contraparte se desgravará.

2. Se consolida el sistema generalizado de preferencias con arancel base de desgravación, incluyendo las cuotas.

3. Se excluyen temporalmente del convenio los productos que cuentan en la UE con altos subsidios a la exportación, como son granos, carne, leche, y azúcar.

4. La administración de las cuotas se realizará por el país exportador. Esto permitirá trasladar el beneficio de la reducción arancelaria al productor o exportador y no al importador.

Categoría I, desgravación inmediata. Ubica a garbanzos, mangos, papaya, vainilla, chiles y sus preparaciones, frutas exóticas, frescas y secas y aceite de palma.

Categoría II, desgravación lineal al 2003. Están los follajes y hojas, toronjas, corteza de agrios y melones, café procesado, cacao en polvo, pasta y manteca de cacao, mezcla de hortalizas preparadas o preservadas, crema de cacahuate y almendras envasadas.

Categoría III, de desgravación lineal al 2008. Están sardinas, tabaco en rama y para envoltura, piñas, sandías, pasas de uva, pepino, chile, pimienta, cebollas, coliflor, col, brócoli y berenjenas.

Categoría IV, de desgravación en diez años con los tres primeros de gracia y los siguientes siete de desgravación lineal. Entraron frutas cí-

tricas (limón, mandarina, naranja, mango congelado, hortalizas frescas, chícharos, tomates, ajos, espinacas y zanahorias) y fresas frescas.

Además la UE reconoce las condiciones especiales del sector agropecuario, por lo que establece una desgravación gradual en un periodo de 10 años, cuotas de importación y una lista de espera, en los productos agrícolas más sensibles para México como los lácteos, los cárnicos y algunos granos básicos como maíz, frijol y cebada. En general, 95% de las exportaciones agrícolas actuales de México a los países de la UE tendrán un acceso preferencial a partir de la entrada en vigor del TLCUE.

Las fracciones arancelarias de las hortalizas y frutas en las que México es altamente competitivo se liberarán o tendrán un trato preferencial, de acuerdo con el siguiente calendario.

CUADRO 23. TLCUE: desgravación del sector agrícola (% de importaciones).

	2000	2003	2008	2010
México	27.64	10.26	7.85	3.80
Unión Europea	58.16	10.04	5.30	0.64

FUENTE: elaboración propia con base en datos de Secofi, 2000.

En cuanto a los productos pesqueros se acordaron cuatro plazos de desgravación y una lista de espera para productos sensibles:

- En el año 2003 la UE eliminará los aranceles a 88% de los productos mexicanos.
- En el año 2003 México liberará 71% de los productos de la UE.
- La UE otorga a México una cuota con acceso preferencial al atún enlatado mexicano.

5.3 EVOLUCIÓN DE LOS INTERCAMBIOS COMERCIALES EN EL EXTERIOR

El sector agropecuario se ha caracterizado por un crecimiento lento en sus actividades de intercambio comercial con el exterior, debido a que la inestabilidad de sus precios se debe a las condiciones del clima.

En el caso de México a partir de los ochenta se habla de un aumento en el comercio internacional, regulado por convenios internacionales que persiguen controlar el intercambio de productos, algunas veces a través de cuotas, otros a través de precios de referencia, aplicación restringida de impuestos, etc. Sin embargo, aún cuando nos encontramos en una liberalización comercial, el sector agropecuario ha tenido que enfrentar mayores dificultades para lograr acuerdos preferenciales a la producción nacional. También existe la conformación de bloques económicos y las negociaciones comerciales en los cuales nuevas reglas y normas no permiten homogeneizar el acceso a los mercados internacionales.

La transición de México de ser una economía cerrada a una economía relativamente abierta, se inicia en los años ochenta, momento en que la política general de apertura comercial se presenta como antecedente a la firma del TLCAN, mediante la reducción de los aranceles de importación y la eliminación de permisos previos de importación, se originaron problemas en los productores y tuvieron que modificar los insumos que utilizan y en la producción de sus cultivos, se inició con un proceso en el cual algunas veces las materias primas pagaban un arancel mayor que el del producto terminado, por ejemplo entre 1988 y 1989 el sorgo y la soya pagaban un arancel de 15% mientras que los alimentos balanceados solamente 10%.

Los cambios se inician con la firma del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1986, conocido comúnmente como GATT (General Agreement of Tariffs and Trade), que integra en su texto la totalidad de las enmiendas, correcciones y ratificaciones de la versión de 1947. Uno de los acuerdos importantes de esta reunión fue la creación de Organización Mundial de Comercio (OMC) que se conforma como un marco institucional común y un foro de negociaciones.

Este Acuerdo con respecto a la agricultura plantea concesiones y compromisos sobre acceso a mercados, la ayuda interna y subvenciones a la exportación contiene disposiciones respecto a las medidas no arancelarias en frontera sean reemplazadas por aranceles, y que estos experimentalmente reducciones arancelarias; se prevén incrementos arancelarios de salvaguardia, en caso de importaciones agrícolas realizadas a un precio menor del precio de referencia, o en caso de aumento repentino de las importaciones. Asimismo, requiere que el valor de las subvenciones a la exportación se reduzca, y sólo permite medidas de ayuda interna a la agricultura que tengan impacto mínimo sobre el comercio.

Considerando los aspectos anteriores la participación del sector agropecuario en las exportaciones totales fue de 8.5% para 1980 y para 1988 fue de 5.4% presentando una tendencia decreciente que se acentúa para 1992 con 4.5% año en que el sector sufre cambios en su marco jurídico y se incorporan cambios importantes a los costos de producción. Al disminuirse los subsidios a los insumos y a los apoyos financieros. En 1994 cuando se inicia el TLCAN el porcentaje de exportaciones agropecuarias es de 4.3% y contrario a lo que se podría pensar para 1998 fue de 3.2%, los productos que mostraron un aumento en sus exportaciones fueron el café en grano y las legumbres y hortalizas frescas; y por el contrario los productos que disminuyeron su participación a raíz de la firma del tratado fueron las frutas frescas o secas. Las exportaciones consideradas importantes en el ramo de alimentos y bebidas es el tequila que pasó de 8.3% en la participación total a 31.8% para 1998.

Las importaciones presentan un comportamiento parecido mientras que en 1992 aportaban 4.6% del total, en 1994 era de 4.2%; sin embargo con la entrada en vigor del TLCAN disminuyeron las importaciones a 3.8% en 1998, aún cuando en el monto en dólares se incremento en 33.7% entre 1992-1998. Los productos que presentaron incrementos importantes fueron el frijol con un crecimiento de 236% entre 1994-1998, la semilla de algodón con un 155%, el trigo con 79.4%; el maíz con 69.0% y las semillas y frutos oleaginosos con 61.3%.

5.4 PERSPECTIVAS DEL SECTOR AGROPECUARIO FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA

Un efecto de la globalización sobre los mercados agrícolas, lo constituye el nacimiento de una nueva estructura de las exportaciones a nivel mundial, ya que en los países menos desarrollados tienden a aumentar la importancia de las exportaciones de frutas y hortalizas, las cuales podrán sustituir a los cultivos tradicionales como los principales generadores de divisas en el sector.

Por otra parte, al orientar su estructura productiva hacia productos de exportación, estos países descuidan la producción de granos alimenticios, generando o ampliando sus problemas de dependencia alimentaria.

La globalización de los mercados agrícolas apunta hacia una nueva división internacional de trabajo, en la que México se integra como un consumidor dependiente de granos y alimentos, a la vez que sería proveedor de ganado en pie, hortalizas, frutas y productos tropicales a los países que son grandes consumidores. En este esquema las transnacionales agroalimentarias están haciendo esfuerzos por controlar distintas zonas productoras, mediante contratos y agromaquilas que les permitan abastecerse de productos primarios para su posterior transformación y venta tanto en el mercado nacional como en el internacional.

5.4.1 Productos no tradicionales

El esquema de la política agropecuaria actual tanto en México como en el mundo, así como las tendencias del comercio global, abren nuevas oportunidades de comercialización para productos agropecuarios que no habían figurado en los renglones alimentarios. En diversos mercados especializados del país y en comunidades hispanas de los Estados Unidos, Canadá, Japón y Europa, existe un creciente interés por conocer y consumir productos naturales novedosos que, dadas sus características físicas y rarezas, los hace singulares al consumidor de las sociedades modernas. La fuente y riqueza de muchos de estos productos se encuentra en regiones rurales de alta marginación, pero con una valiosa diversidad ecológica.

Este hecho, obligó a diseñar instrumentos y estímulos que han constituido un apoyo real para los pequeños productores, y han coadyuvado a la realización de enlaces comerciales, aprovechando las oportunidades que brinda la apertura comercial y los convenios entre productores y empresas comercializadoras.

La amplia gama de productos autóctonos que las pequeñas comunidades mexicanas que hoy en día producen, son una alternativa real y viable de crecimiento económico, situación que hace indispensable conocer ampliamente a este sector productivo.

El potencial comercial de los productos agropecuarios comercialmente no tradicionales, puede verse como un instrumento de impulso a la diversificación productiva del país y de las exportaciones agropecuarias, las cuales paralelamente estimulan la explotación sustentable de nues-

tras ventajas comparativas en el sector agropecuario y contribuyen al uso sustentable de los recursos bióticos del país.

Los productos agropecuarios comercialmente no tradicionales son aquellos que aunque no destacan en las estadísticas comerciales o de producción, son importantes generadores de ingreso a nivel microregional: muchos de ellos son de reciente introducción en la agricultura nacional o su explotación es prácticamente inexistente, no obstante su gran potencial comercial, de ahí que las bases conceptuales que manejan son:

1. Productos que no han tenido una tendencia constante en las exportaciones del país, pero juegan un importante papel en el egreso rural a nivel regional.

2. No ocupan un lugar importante en las exportaciones y son cultivos de reciente introducción en la agricultura nacional (por ejemplo exóticos, orgánicos, etcétera.)

3. Se denominan no tradicionales porque a escala internacional no se han constituido como parte de la canasta básica. El concepto no tradicional es dinámico tanto por su carácter interregional como por su relación en el campo, ofreciendo las siguientes ventajas:

- Mayores beneficios porque no requieren producir grandes cantidades.
- Presentan mayores beneficios por hectárea que otros cultivos tradicionales.
- Su rendimiento económico es menos sensible a la baja de los precios.
- Su demanda en el extranjero es creciente.
- Permite explorar nichos de mercado con relativo éxito.
- Facilita la recomposición de la exportaciones.
- El creciente dinamismo del mercado interno favorecería su crecimiento y un mayor consumo.

En México se trata de impulsar los productos no tradicionales para darle un uso económico al potencial comercial de la biodiversidad del país, actualmente poco aprovechada (sólo explotamos alrededor de 500 de las más de 25 mil especies con potencial comercial probado), concentrando su atención en los siguientes productos:

- Hierbas medicinales y especies;
- Frutas autóctonas y exóticas;
- Productos orgánicos;
- Hortalizas no tradicionales, colorantes y fibras naturales.
- Ganadería exótica y explotación comercial de insectos de colección.

Algunos productos son los que se mencionan en el siguiente cuadro.

CUADRO 24. Productos no tradicionales.

Producto	Variedad
Cereales	Amaranto y maíz palomero
Frutas	Anona, Chirimoya, Guanábana, litchi, kiwi, tuna, persimonia, cardamomo y zapote chico
Frutas secas	Dátil, macadamia, marañón, nuez de castilla, nuez encarcelada y pistache.
Hortalizas no tradicionales	Calabaza, chayote, epazote, nopalitos y okra
Industriales	Cacao, henequén, vainilla y maguey pulquero
Oleaginosas	Cacahuete
Tubérculos	Yuca
Espicias y medicinales	Jamaica, pimienta, comino, manzanilla, achiote, mano de león, yerbabuena, anís, albahaca, eucalipto, orégano, tomillo, lantago, mostaza, jengibre, romero y té limón

Las características del contexto internacional en el mercado de productos no tradicionales se enmarcan en las enormes distorsiones de precios y mercados, lo cual genera incertidumbre en los ingresos esperados de los productores y en la toma de decisiones productivas de qué producir y cómo producir.

Otros dos aspectos se refieren a los patrones mundiales de consumo hacia productos novedosos y con efectos benéficos en la salud, así como el crecimiento sostenido de la población y la economía mundial. Además de hablar del impacto en el gasto en bienes de consumo como un resultado del rápido incremento en los ingresos disponibles en la mayoría de los países con niveles de riqueza media y alta.

Durante 1997 se cosecharon 355 mil hectáreas de productos comercialmente no tradicionales, reflejando un gradual incremento de la su-

perficie destinada para siembra, con un crecimiento de cerca del 13% respecto a la de 1989.

De acuerdo con los datos el aumento de la superficie destinada al cultivo de los productos industriales no tradicionales en 1997 se cosecharon 143,900 hectáreas de estos cultivos, casi 19,000 más que las registradas en 1989. Dicha tendencia ascendente también se presenta en el caso de la frutas, cuya superficie mostró un crecimiento cercano al 115% para el mismo periodo de referencia. Los productores nacionales han comenzado a responder a estas demandas. En 1997 se tuvo una producción de 1,267,000 toneladas. Durante ese periodo se elevó su producción en 62.5%, cifra notablemente superior a la registrada en 1989.

Entre 1989-1997 las frutas incrementaron su producción en 128%, las frutas secas en 79%, los industriales en 70% y las hortalizas en 48%. El cultivo de productos no tradicionales representó, en 1997, un negocio de 3,300 millones de pesos. Las frutas han mostrado un especial dinamismo al incrementar sustancialmente el valor de su producción durante los último años.

En lo que respecta a las exportaciones de productos no tradicionales, éstas han registrado un notorio crecimiento: en 1997 alcanzaron un valor de 193.7 millones de dólares, monto significativamente superior al promedio exportado entre 1990-1996. Tan sólo las exportaciones en 1995 fueron 2.5 veces superiores al valor alcanzado por estas en 1990. Aunque fue notorio el aumento como agregado, es muy interesante observar el dinamismo de ciertos productos en particular, cuyas exportaciones entre 1990 y 1997 registraron las siguientes tasas de crecimiento: frufas preparadas, 350%, té negro, 250%, y setas y hongos 227%, entre otros.

México tiene un alto potencial en los cultivos no tradicionales, con fuerte orientación hacia el mercado externo. Esto especialmente es cierto para productos como pimienta, de la que se exporta 86.3% de su producción.

La apertura comercial permitió al consumidor mexicano el acceso a una amplia gama de productos, calidades y precios, lo que indujo cambios en sus hábitos de consumo y en sus preferencias, de manera que hoy en día se exige una mayor variedad y calidad en los productos nacionales; sin embargo, los datos de la balanza comercial alimentaria dejan ver que la agro empresa mexicana no ha podido responder a estas demandas, por lo que se han incrementado las importaciones, siendo mayor el aumento

en la importación de alimentos procesados que en la de productos agropecuarios primarios.

5.4.2 Ventajas comparativas y competitivas del sector

México tiene ventajas comparativas sobre los Estados Unidos en frutas tropicales y en productos hortícolas como tomates, chile, calabacitas, brócoli, pepino, fresa y en la producción de ganado para engorda, mientras que Estados Unidos tiene ventaja en frutas como manzana y peras, algunas hortalizas y melones, granos básicos, ganadería de engorda, producción de carne y lácteos; sin embargo, como parte de los acuerdos del TLC, México abrió indiscriminadamente su mercado a las importaciones de hortalizas olvidando que sus ventajas competitivas en la producción hortícola no se extienden a todos los productos ni a lo largo de todo el año. En cambio, Estados Unidos protegió su mercado, abriéndolo solamente bajo el esquema de reducción gradual de aranceles, esto como es de suponerse traerá un impacto negativo para México.

En cuanto a las ventajas competitivas del sector, las agro empresas mexicanas presentan una baja competitividad debido al acceso a insumos primarios baratos en las importaciones subsidiadas, así como en ventajas de ubicación. En muy pocos casos la apertura ha provocado ajustes en las estrategias hacia una competitividad basada en el desarrollo de nuevas tecnologías y actitudes innovadoras. Actualmente, se sigue dependiendo en gran medida de la mano de obra barata y se descuida la productividad, la investigación y la misma capacitación de la mano de obra. Con contadas excepciones las estrategias comerciales se orientan al mercado doméstico y no a la competencia internacional; algunas empresas han innovado empaques y realizado ciertas prácticas de diferenciación de productos más con el afán de proteger su mercado nacional que con el de conquistar otros mercados.

Adicionalmente a las barreras arancelarias y no arancelarias que se imponen a nuestros productos hortícolas durante los ciclos en los que los agricultores estadounidenses levantan y comercializan sus cosechas, en la mayoría de nuestras hortalizas en donde tenemos desventajas de costos, debido a que la ventaja que se deriva del bajo costo de la mano de obra mexicana se ve anulada por la mayor eficiencia y el menor costo

de los servicios de empaque, comercialización y transporte de los norteamericanos.

Las agroindustrias recurren al mercado internacional para satisfacer sus necesidades de insumos y tecnología, debido a que les resulta más barato; sin embargo, a mediano plazo esta estrategia resultará contraproducente ya que no fomenta el desarrollo de la industria doméstica complementaria, ocasionando la ruptura de cadenas agroindustriales nacionales que son fundamentales para lograr una competitividad sostenida.

Otros factores que limitan la competitividad internacional de la agroindustria mexicana, son el transporte, financiamiento, reglamentación, empaque, escalas de operación y sistemas de comercialización en el exterior.

5.4.3 Inversión en infraestructura para el Sector Agropecuario

Las estadísticas sobre inversión extranjera directa presentadas por la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, actualmente Secretaría de Economía y el Banco de México, de acuerdo a las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) en su Manual de Balanza de Pagos y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),⁶ señalan que la estimación de la inversión extranjera directa se integra con los siguientes conceptos:

Los montos de Inversión Extranjera Directa (IED) notificados al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE) son los montos notificados como inversiones por parte de personas físicas o morales extranjeras que realizan actos de comercio en México y sucursales de inversionistas extranjeros establecidas en el país, de sociedades mexicanas con participación extranjera, y de instituciones fiduciarias que participan en fideicomisos de bienes inmuebles de los que se derivan derechos en favor de inversionistas extranjeros al establecerse en México, a las nuevas inversiones, reinversiones de utilidades y cuentas entre compañías de sociedades ya establecidas y al monto de la contraprestación en los fideicomisos de bienes inmuebles.

⁶ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, *Manual de balanza de pagos*, cap. XVIII. FMI y Benchmark Definition, 1996.

También se incluye en este concepto el monto de inversión involu- crado en las transmisiones de acciones por parte de inversionistas mexi- canos a inversionistas extranjeros, a través de las cuales la IED adquiere total o parcialmente sociedades mexicanas ya establecidas.

En el cuadro 25 se puede ver la inversión extranjera dirigida al Sec- tor Agropecuario con respecto a otros conceptos como el comercio, el transporte y los servicios financieros. La inversión extranjera directa representa un porcentaje mínimo del total, ya que para 1993 y 1994 representó 0.1%, en 1996 el aumento en la inversión representó 0.4%, en 1997 disminuyó a 0.09% y en 1998 fue de 0.58%.

CUADRO 25. México: inversión extranjera realizada por sector económico.

	1994	1995	1996	1997	1998
Total	10,504.6	8,144.6	7,471.0	11,136.7	5,765.3
Agropecuario	10.6	11.1	29.6	10.2	32.9
Extractivo	87.6	79.1	82.8	100.7	12.3
Manufactura	6,070.8	4,720.7	4,574.3	6,940.6	4,274.5
Electricidad y agua	15.2	2.1	1.1	5.1	4.9
Construcción	259.4	25.8	25.4	107.1	19.8
Comercio	1,249.7	996.1	708.4	1,775.9	648.2
Transporte	709.6	861.1	405.3	668.1	223.5
Ser. financiero	950.8	1,063.4	1,194.9	862.6	271.1
Otros	1,150.9	385.2	449.2	666.4	278.1

En el sector agropecuario para 1998 se contaban 173 empresas que mantenían una participación con inversión extranjera en algunas de las ramas del sector primario de la economía, esto significa con respec- to al total 1.1% de las sociedades con capital foráneo establecidas en el país (15,532).

Considerando las actividades a las que se dedican las empresas po- demos definir que: 38.2 % se dedica al cultivo de hortalizas y flores, a la actividad de acuicultura 10.4%; a la avicultura 9.8%; a la pesca en altamar 8.1%; al cultivo de árboles frutales 5.8%; en cultivos de tempo- ral de ciclo corto 3.5%; en cultivo en campos experimentales, 2.9%; en pesca costera, 2.3% y en otras actividades, 19.0%.

Con relación al país de origen de las empresas, Estados Unidos en 117 empresas de las 173 que reciben inversión extranjera, es decir tie-

ne participación en 67.6% de las sociedades, España, en 5.2%; Reino Unido, en 4.0%; Canadá, en 2.9%; Chile, en 2.9%; Alemania, en 2.3%; Holanda, en 2.3%; Islas Caimán en 1.7% y otros países en 11.1%.

Las empresas que reciben la IED con respecto a su localización la mayor parte se encuentra en el Distrito Federal con 19.7%, en Baja California Norte, 15.6%; en Baja California Sur, 9.2%; en Sonora, 8.1%; en Jalisco, 6.4%; en Sinaloa, 5.8%; en Guanajuato, 5.2%; en el Estado de México, 5.2%; en Yucatán, 2.9%; en Chihuahua, 2.3%; en Michoacán, 2.3%; y en otros estados, 17.3%. Es interesante mencionar que el alto porcentaje de empresas dedicadas al Sector Agropecuario en el D.F. se debe a que ante Secofi y Hacienda registran su domicilio en esta ciudad.

Para el sector agropecuario entre enero de 1994 y diciembre de 1998, las empresas con IED en agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca invirtieron en México 61.7 millones de dólares, cantidad que equivale a 0.1% del total de la IED materializada en ese periodo.

Por actividad económica, al cultivo de hortalizas y flores se canalizó 57.1% de la IED; al cultivo de árboles frutales, 16.3%; a la avicultura, 6.0%; a la acuicultura, 5.5%; a ganadería asociada a otras actividades agropecuarias, 3.7%; a pesca en agua dulce, 2.2%; al cultivo en campos experimentales, 2.0% y a otras actividades, 7.2%.

El capital foráneo canalizado a la agricultura, ganadería, caza en silvicultura y pesca provino principalmente de Estados Unidos, que participó con 81.7% del total; Islas Vírgenes aportó 4.0%; Islas Caimán, 3.7%; Islandia, 2.2%; Uruguay, 1.8%; Francia, 1.5%; y otros países, 5.1%.

Los principales estados receptores de IED dirigida al Sector Agropecuario entre 1994-1998 fueron: Sinaloa, que captó el más alto porcentaje, 32.6% del total; Colima, 17.1%; el Estado de México, 12.7%; Distrito Federal, 8.9%; Nuevo León, 7.4%; Baja California Sur, 6.1%; Baja California Norte, 4.6%; Sonora, 3.6%; y otros estados, 7.6%.

Conclusiones

Primera. El reparto agrario a través de la figura del ejido, iniciado en nuestro país en los años veinte, fue producto como todos sabemos, del movimiento revolucionario, y no una dádiva del Estado mexicano como se ha querido hacer creer a través de la retórica contenida en los discursos oficiales o en los diferentes planes y programas emprendidos por el gobierno, por lo tanto no debemos olvidar que los ideales de esa lucha estaban contenidos en el Programa del Partido Liberal expedido el 1 de julio de 1906; en el Plan de San Luis Potosí, expedido el 5 de octubre de 1910 por Francisco I. Madero y en el Plan de Ayala expedido el 28 de noviembre de 1911 por Emiliano Zapata y que dichos ideales, se plasmaron en la Ley Agraria de 1915, elevándose posteriormente a rango constitucional, al ser incorporados al artículo 27 de la ley fundamental de 1917.

Si tomamos en consideración lo anterior, podemos explicarnos porque, las tierras repartidas a través de sus dos mecanismos dotación o restitución, en muchos casos —si no es que en la mayoría de ellos— se hizo con tierras de mala calidad, siendo además en un gran porcentaje de temporal, estas dos características de la tierra determinan por sí solas, los bajos rendimientos en la producción agropecuaria, situación que se traduce en la poca o nula competitividad que tienen esas dos actividades, con sus consecuentes impactos sociales y económicos, siendo la pobreza y la marginación.

Aquí es importante detenernos un poco, para señalar que en la historia agraria del país, la época del Presidente Lázaro Cárdenas, fue sin lugar a dudas la mejor, tanto desde el punto de vista del reparto como desde la perspectiva de la política agraria aplicada, en la cual se le dio un gran impulso al ejido, principalmente mediante la explotación colectiva del mismo. Política que desafortunadamente no fue sostenida por los gobiernos que sucedieron a Cárdenas.

Segunda. El ejido en México y las tierras comunales han sido parte de la justificación del "Estado benefactor" y pilar de la política social. Sin embargo el establecimiento de los ejidos no fueron mas allá del reparto agrario. Las tierras otorgadas a los campesinos en realidad sólo han sido una cuota que el gobierno se comprometió a cumplir, no obstante y como quedo establecido, la Federación no otorgaba la propiedad de la tierra, simplemente la concesionaba permitiendo que los campesinos fueran dueños de la cosecha, es decir que la usufructuaran.

Se puede asegurar entonces, que el hecho de que las políticas agrarias en México estuvieran enfocadas nada más al reparto de la tierra aunado a la excesiva protección legal que ha tenido el ejido y en general la situación de atraso que guarda el campo en el país, no permitía que la figura del ejido trascendiera del valor político y social al terreno económico traduciéndose en ganancias reales para el campesino.

Tercera. Uno de los problemas más importantes que enfrentaba la protección jurídica del ejido antes de la reforma al 27 constitucional, es que no podía ser considerado como garantía en el otorgamiento de créditos, tanto públicos como privados. Resultaba lógico que el Estado vigilara tan celosamente los ejidos, por considerarlos herramienta fundamental de trabajo de los campesinos. Sin embargo, a lo largo de la historia agraria del siglo XX, hemos podido observar por la experiencia que los campesinos una vez que tiene en sus manos la tierra, no cuentan con recursos propios ni con apoyo suficiente para hacerla productiva. En virtud de lo anterior podemos ver que de nada servirá la propiedad privada sobre la tenencia de la tierra, si en realidad no se continúa con un sistema integral que sirva para evolucionar la productividad agrícola, a través de la inversión, de la aplicación de nuevas técnicas y de una intensa capacitación en el campo.

Lo anterior puede comprenderse mejor si consideramos que los campesinos que hasta el día de hoy tienen solamente certificados parcelarios, no pueden apoyarse en créditos de la Banca Comercial, esto se debe a dos razones principalmente: La primera de ellas, es que la inestabilidad del mercado financiero nacional provoca que los requisitos para el otorgamiento de créditos por parte de la Banca Comercial sean más difíciles y estrictos, y la segunda, obedece a la misma razón, al no tener la propiedad del inmueble y enfrentar un marco legal que los sobreproteja, la banca comercial no les otorga créditos. A estas razones se debe sumar la falta de cultura sobre la propiedad de la tierra.

Cuarta. La migración de mexicanos hacia Estados Unidos es un fenómeno complejo, por la situación que se presenta al integrarse la población con características sociales, culturales y demográficas distintas. Si la población se ve en la necesidad de migrar es porque observa que sus condiciones de vida no son las más alentadoras para la reproducción familiar, dicha población se ha caracterizado por ser trabajadores del campo que buscan una mejor opción de vida, aunado esto a que existe una demanda de fuerza de trabajo en los sectores agrícolas, industrial y de servicios en diversos estados de Estados Unidos de Norteamérica, en particular California y Texas; Una diferencia salarial entre las economías, y una compleja red social y familiar que vincula a familias enteras con parientes en la EUA.

Quinta. Los programas aplicados como instrumento de apoyo a esos núcleos de población donde existe mayor carencia y marginación, denominados PRONASOL y PROGRESA, han permitido dar un paso a la búsqueda de la emancipación de la pobreza extrema en el país, es así que, las diferentes acciones llevadas a cabo por dicho programa, tienen que dar pauta a la estructuración de nuevos y mejores programas subsecuentes, para ello resulta de suma importancia no dejar a un lado la elaboración y actualización de indicadores comparativos por entidad que de aquí surjan, éstos permitirán tener un marco de referencia y análisis para instrumentar respuestas positivas a entidades rezagadas, con una reorientación de acciones preventivas y correctivas, ajustes y ponderación de metas.

Sexta. La apertura de los años pasados, junto con la desregulación y la privatización, han creado un marco propicio a la modernización em-

presarial y al aumento de la productividad de los trabajadores, condiciones indispensables para el progreso industrial. Asimismo, las oportunidades de exportación derivadas de los tratados de libre comercio suscritos por el país, especialmente el de América del Norte y el celebrado con la Unión Europea, crean un marco atractivo para la expansión de la inversión. Finalmente, la respuesta del empresariado nacional y de los trabajadores a los retos de la modernización ha generado ya la simiente de una planta industrial de competitividad mundial.

No obstante, el entorno previsible para los próximos años impone grandes retos al país. En el frente internacional, nuestra planta productiva debe enfrentar el agudo aumento de la competencia en la economía mundial, especialmente en los segmentos de menor tecnología. En el frente interno, debe superar los desafíos aún pendientes derivados de la apertura comercial.

Para hacer frente a estos retos, la experiencia internacional muestra la importancia de aplicar una política industrial que se aboque a propiciar las condiciones más favorables posibles para el desarrollo de agrupamientos industriales de creciente competitividad internacional y que combinen cuatro factores:

- a) Un marco institucional y financiero que disminuya la incertidumbre y reduzca los costos de la inversión, vehículo indispensable de la modernización industrial;
- b) En los mercados nacionales, un marco propicio para la modernización empresarial;
- c) En los mercados internacionales, condiciones para el acceso seguro de los productos mexicanos; y
- d) Mecanismos institucionales que permitan dotar a las empresas de los bienes públicos capacitación, modernización tecnológica, infraestructura para la mejora continua de la calidad de productos y procesos productivos, necesarios para la industrialización.

Sin embargo, estas tareas no pueden ser acometidas en forma exitosa mediante la acción espontánea de las fuerzas del mercado: requieren una política industrial activa, que genere los mecanismos sociales de coordinación, colaboración y apoyo a la acción individual mediante la concertación de los factores de la producción.

Séptima. Los resultados de la política instrumentada por el gobierno en los últimos años ha dejado como consecuencia una mejor redistribución en su estructura y organización productiva del campo mexicano. Se fortaleció el cultivo de básicos en casi 60% de la superficie cultivada, de igual manera los productos industriales están originando en general un afianzamiento en los extremos de la polarizada agricultura mexicana, resultando de las contradicciones de la política de precios, subsidios y apertura.

En la última década, los productores respondieron a los impactos del retiro de subsidios y cambios en los precios, mostrando la contracción de recursos que golpeó a la agricultura en general, acentuando la congelación de los precios por los diversos pactos económicos, la reestructuración de la banca de fomento, la contratación del crédito público y el crédito subsidiado a partir de 1989 y la apertura comercial como parte la propia política contra la inflación y de reestructuración industrial.

Por lo tanto el desarrollo sustentable en el campo es función del crecimiento económico, de la equidad social, y de la conservación y protección ambiental. Estos tres elementos supone un trabajo orientado por tres vectores:

- La consideración progresiva de las necesidades y posibilidades del crecimiento económico.
- La consideración permanente del efecto que sobre los recursos naturales y el medio ambiente tiene sobre dicho crecimiento.
- Un nivel de acuerdo entre los agentes e involucrados sobre la orientación que debe tener el desarrollo.

En síntesis el desarrollo sustentable aspira a que los pasos consecutivos que definen las características del crecimiento económico, incorporen simultáneamente los elementos ambientales, los consensos alcanzados entre los agentes participantes, así como las políticas específicas de combate a la pobreza y a la desigualdad social.

RECOMENDACIONES:

Primera. La política agraria debe orientarse más por factores territoriales que por la distinción entre los sectores social y privado, conside-

rando especialmente las particularidades regionales, se debe intensificar la promoción en la formación del capital humano y empresarial, así como fomentar de manera determinante la organización y la asociación.

Segunda. La culminación del PROCEDE sería deseable, para lo cual debe considerarse los factores de costo y de conflictividad más compleja en los sujetos agrarios que aún no se certifican. En la medida en que se adopte un sistema catastral único, se puede generar ahorro tanto en costos, como en eficiencia y se contribuiría a crear un marco legal más coherente.

Para lograr esto es necesaria también, la eliminación del tratamiento fiscal en tierras ejidales, se pueden flexibilizar las decisiones a nivel local, con la finalidad de que los productores respondan más fácilmente a las oportunidades productivas de mercado. Hace falta mayor atención institucional en áreas conurbadas para la conversión de la propiedad rural en urbana de manera más expedita. Se debe mejorar el funcionamiento del mercado de tierras, para hacerla a más largo plazo y más formal, lo cual contribuiría a promover su capitalización; asimismo, atraería una mayor inversión en áreas rurales, pero en toda acción que se emprenda en esta materia debe tomarse en cuenta a los campesinos, antes que cualquier interés personal o de grupo.

Tercera. Se deben instrumentar políticas, planes y programas por parte del Estado mexicano de corto, mediano y largo plazo, controlados mediante un plan rector que dure por lo menos, veinticinco años es decir, que no sea para seis años únicamente, debiéndose constituir también una institución que cuente con autonomía y recursos propios apartada de la influencia del gobierno o de cualquier grupo político. Dicha institución debe ser integrada por profesionistas de muy alto nivel académico, investigadores científicos y sociales y de comités en los que participen activamente los sectores social y privado, encargados exclusivamente de la evaluación y seguimiento de estas políticas y planes, vigilando en todo momento que se garantice la congruencia de las estrategias y acciones emprendidas, con la realidad que se valla presentando, tomando muy en cuenta los acontecimientos tanto nacionales como internacionales.

Bibliografía

- Aguirre Covarrubias María Teresa, "El concepto de propiedad que aportó la Revolución de 1910", *Economía Informa*, núm. 203, marzo de 1992, Facultad de Economía, UNAM, México.
- ASERCA, *Claridades Agropecuarias*, publicación mensual, varios números, México.
- Barrón Antonieta y José Manuel Hernández Trujillo (coords.), *La agricultura y la apertura comercial*, UNAM, México, 1996, 293 pp.
- Calva, José Luis, *Probables efectos de un tratado de libre comercio en el campo mexicano*, Fontamara, México, 1991, 165 pp.
- Casco Flores Andrés, "Cadenas agroalimentarias y políticas de fomento a la competitividad", *El Mercado de Valores*, año LIX, marzo de 1999, México.
- CEESP, *Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea*, Serie Actividades Económicas, núm. 215, México, 47 pp.
- CEPAL, *Agroindustria y pequeña agricultura: experiencias y opciones de transformación*, ONU/CEPAL, Santiago de Chile, 1998, 63 pp.
- CEPAL, *Efectos sociales de la globalización sobre la economía campesina*, ONU/CEPAL, México, 1999, 88 pp.
- CEPAL, *Intercambio comercial agropecuario entre el istmo centroamericano y México*, ONU/CEPAL, México, 1998, 194 pp.
- CEPAL, *América Latina en la agenda de transformación estructural de la Unión Europea*, ONU/CEPAL, Santiago de Chile, 1999, 55 pp.

- Comisión Nacional de Inversión Extranjera, *Inversión Extranjera directa en la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca*, CNIE/Secofi, 1999, México, 10 pp.
- Consejo Nacional Agropecuario, *El Tratado de Libre Comercio México-Europa*, CNA, México, 1999, 40 pp.
- Coos y León Wendy (dir.), *Revista 2000 Agro*, año 1, febrero/abril, México 1999, 59 pp.
- Coos y León Wendy (dir.), *Revista 2000 Agro*, año 1, mayo/junio, México 1999, 59 pp.
- Diego, Quintana Roberto S. (coord.), "Neoliberalismo y campo", *Cuadernos Agrarios*, enero-diciembre, núms. 11 y 12, México, 1995, 372 pp.
- Encinas, R., A. J. de la Fuente y H. Makinlay, *Movimiento campesino y reforma neoliberal*, Espasa, México, 1995.
- Fabila, Manuel, *Cinco siglos de legislación agraria en México*, t. I, 1493-1940, 2a. ed., Hersa, S.A., México, 1981, 678 pp.
- González, Roa Fernando, *Aspecto agrario de la Revolución*, SRA, México, 1981.
- INEGI, *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1998.
- INEGI, *Estadísticas del medio ambiente*, México, 1990.
- INEGI, *Estados Unidos Mexicanos, panorama agropecuario, VII censo agropecuario 1991*, INEGI, 1994, 324 pp.
- Langle Ramírez, Arturo, *El mausoleo de los elegidos*, 3a. ed., Compañía editorial, impresora y distribuidora, S.A., México, 1993.
- Medina Cervantes, José Ramón, *Derecho Agrario*, Harla, México, 1987.
- Muñoz Rodríguez Manrribio, "Retos y oportunidades para las agroempresas en una economía abierta", Reporte de investigación 24, CUESTAAM, Chapingo, 1995, 66 pp.
- Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras 1990*, 11a. ed., México, 1990.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, *Examen de las políticas agrícolas de México*, OCDE, México, 1997, 234 pp.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, *Manual de balanza de pagos*, cap. XVIII, FMI y Bencharmk Definition, 1996.
- Oswald Ursula (coord.), "Agricultura y TLC", *Cuadernos Agrarios*, núm. 4, enero/abril, México, 1992, 208 pp.
- Pérez Espejo, Rosario y Francisco Ibarra Romero, *Estudios Agrarios*, enero-abril 2000, núm. 14, Procuraduría Agraria, México.
- Presidencia de la República, *Informe de Gobierno*, varios años, México.

- Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988)*, México, 1983.
- Rey Román, Benito, *La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado, México, Siglo XXI*, México, 1984.
- Salcedo, S., *Elementos de política para el Sector Agropecuario*, Espasa, México, 1995.
- SARH, "Econotecnia agrícola, consumos aparentes de productos agrícolas, 1925-1982", vol. VII, núm. 9, SARH/DGEA, México, 1983, 120 pp.
- SARH, "Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994", *Diario Oficial de la Federación*, México.
- SAGAR, "Informe trimestral", varios números, 1998-1999, México.
- SAGAR, *La Alianza para el Campo y los avances en el Sector Agropecuario*, SAGAR, 1999, 23 pp.
- Secretaría de la Reforma Agraria, *La transformación agraria, origen, evolución, retos, testimonios*, 2a. ed., México, 1998.
- Senado de la República, Foro de evaluación del TLCAN y acuerdos paralelos (ponencias), mimeo, México, 1999, 240 pp.
- Yúnez, A., "Situación presente y perspectivas de la agricultura mexicana frente al proceso de liberación", en *Apertura económica y perspectiva del Sector Agropecuario mexicano hacia el año 2000*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1994.