

Éric Léonard, André Quesnel y Emilia Velázquez

## Introducción

# La regulación agraria en sus contextos, normatividad legal, prácticas de los actores y juegos de poder

### LAS REGULACIONES AGRARIAS:

#### UN INTERÉS RENOVADO POR UN VIEJO OBJETO DE ESTUDIO (Y DE INTERVENCIÓN POLÍTICA)

A LO LARGO de la segunda mitad del siglo xx, y de manera compartida por el conjunto de los países del hemisferio sur, la cuestión agraria ha sido contemplada de manera predominante bajo el ángulo de los limitantes estructurales y funcionales que imponía a los proyectos de desarrollo productivista. Dependiendo de las premisas ideológicas de las élites en el poder, la implementación de los avances tecnológicos productos de la revolución verde (tracto-mecanización, uso intensivo de los agroquímicos y las semillas mejoradas, gran irrigación) se tenía que apoyar en una organización de tipo ya sea familiar o colectiva, pero en ambos casos, se trataba de promover estructuras de producción que permitiesen la expresión de las "economías de escala" que potenciaban los nuevos medios de producción. Durante varias décadas, los dispositivos jurídicos y administrativos oficiales apuntaron así a fomentar estructuras agrarias que eran consideradas como garantes de una mayor eficiencia económica.

Este enfoque productivista resultaba tanto más notable en cuanto dichas políticas agrarias venían a cuestionar directamente las bases organizativas y territoriales de comunidades campesinas que habían tenido un papel protagónico en los procesos de construcción del Estado-nación en esos países, en ocasión de las guerras de liberación nacional (Asia del sureste, América Latina, África del norte y austral), las insurrecciones revolucionarias (América Latina, China) o en los movimientos políticos de corte más reformista (como en África occidental y central, donde los sindicatos campesinos conformaron el núcleo central de los

incipientes partidos nacionalistas).<sup>1</sup> Estos grupos campesinos habían hecho de la cuestión agraria el eje de su movilización a favor de las coaliciones que ocuparon el poder nacional durante las décadas consideradas, pero sus reivindicaciones agrarias contemplaban tanto aspectos relativos a su autonomía productiva (“la tierra para quien la trabaja”) como a su autonomía política y territorial (véase Mallon, 1995 en el caso de México y Perú). La reforma agraria emprendida en México en la primera mitad del siglo xx, aun cuando fuera instrumentada para propiciar un mayor control por parte del Estado sobre las sociedades campesinas, respondía cuando menos parcialmente a esas reivindicaciones, al potenciar la (re)construcción, sobre una base renovada, de las comunidades desmanteladas durante el siglo anterior. Esta característica quedó relegada a un plano secundario por las políticas ulteriores de colonización agraria y de ordenamiento territorial en torno a los distritos hidráulicos, que apuntaban a fomentar estructuras productivas eficientes en la perspectiva del desarrollo de la “revolución verde”. Y la gran mayoría de las reformas agrarias implementadas por los estados poscoloniales o/y socialistas durante la segunda mitad del siglo xx (Nicaragua y Honduras –véase Merlet en este volumen– Vietnam, Bulgaria –véase Giordano y Kostova) buscaban al contrario reducir estas comunidades.

La imposición de marcos legales restrictivos, focalizados en la dimensión productiva de la regulación agraria, tuvo como consecuencia el desarrollo de estrategias de reconstrucción de la autonomía arrebatada, mediante la elaboración de “normatividades paralelas”, que procuraban reubicar la regulación agraria en sus diversas dimensiones política y económica, comunitaria y familiar, y acabaron por desvirtuar el proyecto “modernizador” del Estado. La generalización de las prácticas de “rodeo” y reapropiación de las normas legales ha propiciado por otro lado el establecimiento de relaciones simbióticas entre las autoridades políticas aldeanas y los representantes de las administraciones agrarias (secretarías de la Reforma Agraria en América Latina, “Ministerios de Aguas y Bosques” en las antiguas colo-

<sup>1</sup> Las raíces campesinas de los movimientos nacionalistas que presidieron a la construcción de los estados modernos, se expresaron en estos diversos países por la constitución de “pactos” más o menos explícitos entre las élites gobernantes y las sociedades rurales. La conformación de tales pactos y los compromisos resultantes en términos de gobernancia y anclaje local del Estado moderno han llevado a hablar de “estados campesinos”. Aun cuando este concepto no permite rendir cuenta de la complejidad estructural del Estado en México, aspectos centrales de su articulación con las sociedades rurales remiten a modelos transversales, propios de tales estados.

nias de África occidental y central) y agropecuarias en torno a los márgenes de tolerancia y la validación por dichas administraciones de las normatividades locales.

Para el caso de México, varios autores han documentado el desarrollo, al interior de los ejidos, de prácticas distintas a las previstas por la ley agraria, como la renta o la venta de parcelas ejidales cuando esto no era permitido. El trabajo de Colin, Blanchot, Vázquez y Navarro (en este volumen) da cuenta de este tipo de prácticas en una microrregión de agricultura comercial del estado de Tamaulipas. Nuijten (1998: 2), por su parte después de analizar las pautas de organización que a lo largo de varios años se desarrollaron en un ejido del sur de Jalisco, apunta que “a pesar de la estricta ley agraria y de la injerencia de la Secretaría de la Reforma Agraria, se desarrollaron prácticas muy diferentes a las prescritas por la ley”, tales como la venta o renta de parcelas. Sin embargo, estas “normatividades paralelas”, a la vez que permitían corregir las rigideces del marco legal y adecuarlo a las necesidades locales, también fungieron como instrumentos de acaparamiento de los recursos productivos e institucionales por parte de las élites locales. Esto, a su vez, explica mucho de las fallas observadas en la implementación de los proyectos de desarrollo agropecuario de corte productivista y su fracaso global en muchos sectores de la agricultura campesina –para algunos ejemplos en México, véase Barkin (1978) y Ávila (1993).

A través de la construcción y las mutaciones de la institución ejidal, el caso mexicano nos recuerda con insistencia hasta qué punto, desde la perspectiva de los actores locales (campesinos, funcionarios, élites políticas y comerciales regionales), el acceso a los recursos del territorio y las instituciones que regulan dicho acceso han constituido puntos nodales de las dinámicas de poder antes que condicionantes de los procesos productivos. Aun cuando la administración cardenista, y más tarde el gobierno de Luis Echeverría, procuraron eventualmente conciliar estos dos aspectos (en particular mediante el fomento de una organización colectiva de la producción agropecuaria),<sup>2</sup> el ejido se construyó más como un compromiso político (entre las aspiraciones de reconstrucción y autonomía política de las comunidades campesinas y la voluntad del Estado posrevolucionario de sentar las bases organizativas y

<sup>2</sup>Sobre la experiencia de la organización colectiva en ejidos dotados durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) véase Eckstein (1966); Colin, Blanchot, Vázquez y Navarro (en este volumen) analizan las contradicciones al interior de varios ejidos colectivos creados durante el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976).

la legitimidad de un control político renovado sobre las sociedades locales) que como un proyecto económico.<sup>3</sup> Es en este sentido que Alan Knight (1994: 395) ha señalado que la creación del ejido mediante la reforma agraria posrevolucionaria, fue un ejercicio de ingeniería social para la construcción del Estado.

Por otro lado, la premisa de que la explotación familiar y la organización comunitaria no podían propiciar una eficiencia económica comparable a la de las estructuras productivas de tipo capitalista-empresarial, condujo a propuestas de colectivización de los medios de producción –véase Eckstein (1966) para el caso de México, y Merlet en este volumen para los casos de Honduras y Nicaragua. Las experiencias de colectivización, sin embargo, fracasaron bajo distintos regímenes políticos en diversos países –véase en este volumen el trabajo de Colin, Blanchot, Vázquez y Navarro sobre la colectivización en un contexto de desarrollo de agricultura comercial en México, así como el análisis de Giordano y Kostova sobre la colectivización bajo el régimen socialista de Bulgaria.

El fracaso de los programas de desarrollo productivista bajo tutela de los estados, y la crisis económica de las economías nacionales en la mayoría de los países del sur, fue el marco en el que se elaboraron las propuestas neoliberales en materia de titularización agraria e individualización de los derechos, que han servido de eje a las políticas públicas de modernización y “racionalización” del sector agropecuario desde finales de los años 1980. Estas propuestas acuerdan una importancia cuando menos retórica al “empoderamiento” de los actores individuales y colectivos de las sociedades campesinas. Este discurso, a su vez, ha permitido que el enfoque productivista permanezca en el núcleo del proyecto económico elaborado por el centro. Pero los programas de privatización de las tierras y atribución de títulos individuales, al igual que las políticas anteriores de corporativización de los recursos y de la organización productiva en pos de las anheladas economías de escala, presentan un fuerte contenido normativo y tienden a hacer caso omiso de las regulaciones locales, de tipo tanto familiar como comunitaria, que

<sup>3</sup>De ahí la preeminencia de los procesos administrativos de dotación de tierras (mediante los cuales el Estado concedía a grupos de campesinos el dominio de un territorio) sobre los procedimientos de restitución (que implicaban el reconocimiento por parte del Estado del control territorial antaño ejercido por las aldeas indias y legitimaban su autonomía en materia de organización política). Respecto a las confrontaciones entre campesinos y Estado en torno a la forma de tenencia de la tierra que unos y otros defendían, véanse los trabajos de Nugent y Alonso (1994) sobre Namiquipa, Chihuahua, y de Velázquez (2003) sobre Soteapan, Veracruz.

abarcan tanto los aspectos productivos como políticos y participan de las construcciones identitarias.

Todo pasa como si, ante la complejidad y la diversidad de las formas locales de la regulación agraria, ante el desarrollo de “normatividades paralelas” al marco jurídico legal y el pluralismo de las instituciones locales, los estados y las organizaciones internacionales no encontraran otra alternativa que sustituir un modelo normativo por otro, diferente en cuanto a sus premisas ideológicas, pero similar en sus carencias a integrar las características multifuncionales de las regulaciones locales, en sus diversos contextos de expresión. Aun cuando el “paradigma de adaptación” –de los derechos agrarios de tipo consuetudinario a un régimen de formalización legal– tiende hoy en día a reemplazar el “paradigma de sustitución” –de los derechos consuetudinarios por el régimen de propiedad privada– en el discurso de los organismos internacionales,<sup>4</sup> la visión estrictamente productivista y unimodal de la cuestión agraria sigue funcionando como base de todas las propuestas en materia de registro y certificación de los derechos, en particular en lo que se refiere a la aplicación del principio jurídico “una parcela-un titular único”.

Los trabajos reunidos en este volumen procuran dar cuenta de esta brecha entre las políticas agrarias oficiales, en sus diferentes etapas históricas y marcos ideológicos correspondientes, y las prácticas locales de regulación agraria. Se proponen, a la vez, proporcionar una lectura del caso mexicano, a través de los giros y vicisitudes de las políticas agrarias emprendidas desde la revolución de 1910, a partir de miradas cruzadas hacia y desde otros contextos nacionales, a manera de evidenciar tanto las lógicas comunes que rigen los dispositivos locales de regulación agraria y las modalidades de aplicación/adaptación de las legislaciones oficiales en los ámbitos locales, como las especificidades atribuibles a los contextos nacionales, regionales y locales. Procuran asimismo restituir su peso a las trayectorias históricas de cada país y región estudiados, combinando las escalas de análisis (del nivel nacional al del terruño campesino, pasando por la región rural), pero siempre prestando una atención particular a los procesos locales que imprimen el contenido y el rumbo de las dinámicas nacionales.

<sup>4</sup>El *World Development Report* de 2002 proporciona una muestra ilustrativa de la evolución de la postura del Banco Mundial al respecto (World Bank, 2002: 32-38).

La primera parte del libro se propone examinar las características y las expresiones de la regulación agraria en sus contextos locales o microrregionales y en sus diferentes dimensiones (productiva, política, demográfica); los tres capítulos que la componen dan muestras de las características de multifuncionalidad de los dispositivos locales de regulación agraria y de la manera en que las disposiciones legales en la materia son rodeadas, instrumentadas o francamente infringidas, para poder cumplir con las diferentes funciones que los actores locales atribuyen a sus instituciones agrarias. Los cinco trabajos que integran la segunda parte analizan la manera en que los estados nacionales, en su dimensión central y a través de sus representaciones locales, han ido implementando, adaptando y reformando los marcos normativos de sus políticas agrarias y los impactos que dichas reformas han tenido a escala nacional, desde un punto de vista tanto social como económico-productivo. Una tercera parte se aboca más específicamente a la forma en que las reformas liberales en materia de tenencia de la tierra, implementadas en diferentes contextos nacionales en el curso de la última década, han sido aplicadas, reapropiadas e instrumentadas a nivel local en el marco de las relaciones y estructuras de poder existentes, las cuales habían sido moldeadas en gran medida por las políticas agrarias previas, como ha sido el caso en México, pero también en diferentes países de África.

#### LA REGULACIÓN AGRARIA EN SUS CONTEXTOS LOCALES: PLURALISMO LEGAL Y PRODUCCIÓN ENDÓGENA DE INSTITUCIONES

Al lado de los marcos legales, más o menos precisos, más o menos apremiantes, dependiendo de los contextos nacionales y de la capacidad –o la voluntad– de las élites en el poder para aplicar sus propias leyes, la regulación de la cuestión agraria ha descansado *in fine* y principalmente, en instituciones locales, ampliamente autónomas respecto de dichas leyes. Esta autonomía se manifestaba por igual en relación con los dispositivos de “encuadramiento” administrativo establecidos por los estados a nivel local (agencias locales de los ministerios de agricultura, de la reforma agraria, o de “aguas y bosques”). La situación que prevaleció generalmente correspondía al establecimiento de un “pluralismo legal”, en el marco del cual normas locales se superponían a las disposiciones ofi-

ciales y las “adaptaban” a los contextos y necesidades locales. Las agencias administrativas participaron ampliamente en este juego de superposición/adaptación de los dispositivos normativos, aun cuando estas prácticas iban en contra de la ley.

Los casos africanos que analizan Tallet, Mathieu, y Chauveau y Koné, refieren al desarrollo de transacciones mercantiles de tierra, en el marco de sistemas de tenencia de la tierra de tipo consuetudinario y al margen de las leyes oficiales, pero con la anuencia de las autoridades administrativas. Sin embargo, esta superposición de normatividades (consuetudinarias y estatales) puede ser fuente de inseguridad agraria y representar un gran riesgo para la población campesina más vulnerable, en particular cuando es de origen foráneo y tiene menor legitimidad para apelar al registro consuetudinario local. Esto se debe a que, como indica Mathieu, quienes han logrado manejar mejor la confusión derivada de la superposición de dos sistemas jurídicos diferentes, y beneficiarse de ello, han sido generalmente aquellos que tienen los mayores recursos financieros, o un acceso privilegiado al poder político y a las informaciones estratégicas (funcionarios públicos, jefes políticos, letrados aldeanos insertos en los círculos urbano-administrativos a la vez que conservan derechos de acceso al patrimonio aldeano).

Por su parte, varios estudios de caso realizados en ejidos mexicanos hablan de la construcción de normas locales que se desarrollan bajo la máscara de la legislación agraria. Léonard y Velázquez, en los trabajos que se incluyen en este volumen, hablan del mantenimiento del acceso comunal a la tierra en ejidos que, de acuerdo con las dotaciones ejidales, debieron ser parcelados cuando se realizó el reparto agrario en los Tuxtlas y en la Sierra de Santa Marta, al sur del estado de Veracruz. Colin *et al.* (en este volumen) muestran que en los años 1980 la renta de parcelas ejidales, que estaba prohibida por la ley agraria anterior a 1992, se había convertido en una práctica frecuente en los ejidos tamaulipecos donde realizaron su investigación, pero manteniendo siempre la fachada del ejido organizado conforme a las reglas que marcaba la ley. Nuijten (1998: 189 y ss.) ha mostrado, con base en un estudio de caso en el sur de Jalisco, las diversas prácticas informales que existían en torno a la administración del ejido (elección de autoridades, espacios de toma de decisiones, etcétera) pese a que, en apariencia, dicha administración seguía todos los lineamientos establecidos por la ley agraria.

La existencia de tales dispositivos de regulación agraria, construidos y reelaborados localmente en interacción con las agencias gubernamen-

tales y las inflexiones de las políticas públicas en la materia, han permitido administrar la evolución de las exigencias de tipo demográfico –incremento de las densidades poblacionales, alargamiento de las esperanzas de vida y de los periodos de coexistencia intergeneracional en el espacio agrario familiar y comunitario– y económico –inserción de las agriculturas locales en mercados cada vez más extendidos y más competitivos–, siempre y cuando el ritmo de dichas evoluciones permitió ajustes periódicos de las instituciones locales y una gestión “interna” (a nivel de la familia y de la aldea) de dichos ajustes.

El ejido mexicano nos proporciona una ilustración ejemplar de la manera en que las instituciones agrarias locales han ido cumpliendo gradualmente con una multiplicidad de funciones y han tenido que evolucionar en relación con los requisitos que dicha “multifuncionalidad” les asignaba (véanse los trabajos de A. Quesnel, J.-Ph. Colin *et al.*, E. Velázquez y E. Léonard en este volumen). En tanto organización que ejerce un derecho de propiedad corporativa sobre sus recursos productivos (tierra, bosques y pastos, aguas, reservas minerales), el ejido ha sido el marco de la elaboración de formas de regulación de los procesos demográficos, económicos y sociopolíticos con base en las instituciones agrarias que la ley le había atribuido, pero “refuncionalizando” y subvirtiendo parcialmente estas instituciones.

En particular, el ejido ha constituido el soporte privilegiado de la reorganización del poblamiento rural a lo largo de un proceso de reparto agrario que se extendió por más de 60 años y organizó formalmente la colonización de los márgenes territoriales del espacio político y económico nacional (fronteras norte y sur del país, tierras bajas del Atlántico). Más allá de su papel social y económico en la estructuración del medio rural, el ejido ha constituido la base de la trama territorial, administrativa y política del país (Cambrezy, 1992), y ha permitido el anclaje de los procesos de municipalización en las zonas de colonización agraria (véase Quesnel, *cit.*). De esta manera, las instituciones dedicadas a la regulación agraria (la asamblea, el comisariado del ejido y el consejo de vigilancia) asumieron, desde su origen, funciones ampliadas a las esferas de la regulación política y económica, lo cual ha sido documentado por varios autores. Calderón y Sánchez (1995: 14 y ss.) han analizado la conformación de un cacicazgo agrario en Jacona, Michoacán, en donde durante 40 años (1940-1980) una elite ejidal controló los diversos asuntos que atañían al municipio en su conjunto. Nuijten (1998: 73-100), en su estudio sobre el funcionamiento de



un ejido en el sur de Jalisco, documentó el papel relevante que un pequeño grupo de ejidatarios tenía en la elección del delegado municipal, lo cual se había convertido en una forma de control del ejido sobre el poblado en el que aquél se encuentra, y en el que no solamente viven ejidatarios sino también campesinos sin tierra, comerciantes, transportistas y otros. Una situación semejante ha sido analizada por Azuela (1995) para los Tuxtlas. Es por ello que Zendejas (1995: 34) indica que el ejido no es sólo una institución jurídica de tenencia de la tierra, sino que es también “una forma de organización política relevante para toda la población local, incluyendo a los no ejidatarios”.

De hecho, es básicamente en el registro político (mediante la negociación de los procesos de “ampliación”, de atribución de nuevas tierras en las zonas de colonización agraria, de proyectos y créditos de desarrollo hidráulico o productivo, de programas de desarrollo de infraestructuras sociales) que el ejido ha logrado –hasta cierto punto– administrar las nuevas exigencias agrarias que planteaban las transformaciones de su estructura demográfica y de su entorno económico, como indica Quesnel en este volumen. Al igual que en el ámbito agrario-productivo, el ejido se erigió así en institución de referencia en la regulación política y la articulación de las economías familiares con los mercados nacionales de trabajo y de actividades no agrícolas –además de los trabajos citados *supra*, véase también Hoffmann (1997) y Warman (1976). Aunque alentados por los dispositivos de anclaje del Estado a nivel local (administraciones agraria y agropecuaria, autoridades municipales), estos procesos de ampliación de las esferas de competencia de las instituciones agrarias han procedido de dinámicas ampliamente autónomas, como lo evidencian los trabajos citados y los estudios empíricos presentados a continuación.

El desarrollo de transacciones mercantiles de tierra debe ser considerado en referencia a la “multifuncionalidad” de las instituciones agrarias locales. Las estructuras de tenencia plasmadas por las leyes agrarias y los registros oficiales nunca han sido consideradas por los actores locales como inamovibles, y la circulación de los derechos agrarios, sobre todo con base en contratos temporales, ha desempeñado históricamente un papel central en la dinámica de las familias y de las unidades de producción campesinas. Estos mercados de tierra –circulación de los derechos agrarios con base en mecanismos de cesión temporales (arrendamiento, empeño, aparcería) o definitivos (compra-venta)– han estado regulados por dispositivos informales, y muchas veces ilegales

hasta antes de los cambios de los años 1990 a las leyes agrarias de varios de los países a los que refieren los estudios de este volumen.<sup>5</sup> La eficiencia de estos dispositivos ha resultado en gran medida de la imbricación entre las instituciones agrarias y las instituciones políticas locales y familiares, lo cual ha permitido el establecimiento de un marco normativo, reconocido y respetado por el conjunto de los actores locales, que asegura la validación social de las transacciones y proporciona seguridad a los contratantes (véase en particular Colin *et al.* y Mathieu, *cit.*). Varios de los estudios que presentamos en este libro hablan del desarrollo de dispositivos *ad hoc* para la puesta en circulación de las tierras y de los derechos agrarios, dispositivos flexibles y adaptados a las condiciones económicas y sociopolíticas del momento, que se ajustaban continuamente a las expectativas y las necesidades de los actores locales, tanto campesinos como comerciantes, agentes locales de la administración, etcétera.

Frente a esas dinámicas locales de producción institucional, en gran medida endógenas y fundadas en una amplia validación social, y ante la eficacia de los dispositivos resultantes, las agencias públicas encargadas de la regulación agraria, pero también la administración de los ramos políticos y judiciales, es decir el conjunto del dispositivo de anclaje local del Estado, han sido llevados a ajustar y actualizar sus propias prácticas mediante la elaboración, en interacción con las sociedades locales, de jurisprudencias, ellas también *ad hoc*, que se han superpuesto y en gran medida sustituido al marco normativo legal. P. Mathieu, en su contribución a este libro, detalla este fenómeno en los contextos africanos, pero observamos lógicas similares en el sector ejidal mexicano anterior a las reformas de 1992 a la ley agraria: en las cuencas de desarrollo de los cultivos de hortalizas para la exportación, por ejemplo, donde la producción descansaba en la intervención directa de firmas capitalistas, mediante la renta de tierras ejidales a gran escala, la figura jurídica de la “asociación en participación” fue creada por la administración agraria para maquillar esas transacciones en simples contratos de habilitación, asesoría técnica y compra de la producción –así como el suministro del riego cuando no se contaba con una infraestructura financiada por el Estado– por parte de las empresas –véase

<sup>5</sup> Para el caso de México, en su contribución H. Robles indica que más del 30 por ciento de los “tratos agrarios” (arrendamiento y aparcería) registrados en los ejidos certificados, ya tenían curso antes de las reformas a la ley agraria, cuando estas prácticas aún eran ilegales y podían llevar a la privación de los derechos agrarios de los proveedores de tierra.

Stanford (1989) y Léonard (1998) sobre este tema particular, así como los ejemplos proporcionados por Colin *et al.* en el presente volumen.

Esas lógicas de “acompañamiento” de los procesos endógenos de producción institucional, que eran las únicas en poder asentar la legitimidad del Estado local, permitieron en general, hasta principios de los años 1980, establecer un marco eficiente de seguridad para las transacciones y las transmisiones de patrimonio, aun cuando éstas se ubicaban al margen del marco legal –y con frecuencia en franca contradicción con sus principios básicos. Pero podían asimismo, apelar a figuras ya previstas y hasta promovidas por la administración agraria en un primer tiempo y que habían sido desdeñadas por las comunidades campesinas. A. Quesnel muestra así en su contribución cómo, en el sur de Veracruz, el crecimiento poblacional en los ejidos ha llevado a abandonar las normas de acceso libre a las tierras que imperaban inicialmente, para proceder al “parcelamiento” del territorio ejidal –en una forma que podía ser inclusiva o exclusiva respecto de los usufructuarios no ejidatarios, dependiendo de los contextos locales– y reubicar en el ámbito familiar los procesos de negociación intergeneracionales y las regulaciones correspondientes –véase también E. Léonard en este volumen.

En este marco general de interacción entre las sociedades campesinas y las administraciones públicas, los “resquebrajamientos” y cuestionamientos –a veces violentos (véanse las situaciones africanas descritas por Chauveau y Koné o Mathieu en este libro, o los estudios presentados por Collier (1992), Rus (1994) y Viqueira y Ruz (1995) en el caso de los Altos de Chiapas)– de los dispositivos locales de regulación agraria suelen ser provocados por la creciente contracción de las temporalidades de ajuste de estos mismos dispositivos. Las dos últimas décadas en particular han sido caracterizadas, en el conjunto de los contextos regionales y nacionales contemplados en este libro, por una aceleración dramática del ritmo de las transformaciones estructurales del entorno económico, político y demográfico de las sociedades rurales. Por un lado, el “ensanchamiento” y el apilamiento de las generaciones en el espacio agrario, producto de la transición demográfica que tuvo lugar en la décadas de 1950 a 1980, impone una gestión cada vez más delicada de las reivindicaciones y de la superposición de los derechos agrarios, a nivel tanto familiar como comunitario. Por otra parte, la inserción “a marcha forzada” de las economías campesinas en los mercados internacionales ha llevado a recomposiciones aceleradas y muchas veces caóticas de los sistemas de producción y de actividades,

como lo muestran en este volumen Colin *et al.* Estos autores explican que el abatimiento de la rentabilidad de la producción de cereales y oleaginosas a partir de 1985, condujo a la casi total desaparición de las actividades de producción agrícola por parte de los ejidatarios tamaulipecos que ellos entrevistaron. Así, la doble conjunción del crecimiento demográfico y la inserción desventajosa en los mercados internacionales, junto con la imposibilidad de realizar los ajustes necesarios en pasos temporales cada vez más reducidos, han originado una multiplicación y una complicación de las disfunciones de las instituciones agrarias locales.

La ola contemporánea de políticas tendientes a promover la formalización de las prácticas agrarias y su regulación por el juego de mercados abiertos, impulsada desde finales de los años ochenta, resulta tanto de las conminaciones de las organizaciones internacionales (Banco Mundial, BID) como de la constatación, por parte de los estados concernidos, de las deficiencias o la incapacidad, recientes, de los dispositivos locales de regulación agraria –tanto las instituciones endógenas a las sociedades campesinas como las agencias administrativas locales de “encuadramiento” de dichas instituciones– a ajustarse a las nuevas temporalidades.

#### LAS POLÍTICAS AGRARIAS EN LOS CONTEXTOS NACIONALES: ¿EL ESTADO REGULADOR, ÁRBITRO O FACTOR DE INSEGURIDAD?

Con todo, esta redefinición general de las políticas agrarias de los estados, bajo la forma de una nueva ola de intervenciones jurídicas –con la promulgación de nuevas leyes o códigos agrarios– y administrativas –con la implementación de programas nacionales de registro de los derechos, de catastro y de titularización agraria–, debe ser analizada en referencia al replanteamiento general de las políticas públicas dirigidas al sector rural en el conjunto de los países contemplados por los diferentes estudios de caso. Entre el principio de los años ochenta y la mitad de los noventa, hemos asistido a la reestructuración de los dispositivos públicos de asistencia y encuadramiento de las agriculturas campesinas, bajo la forma general de un retiro del Estado de todos los ámbitos que corresponden a la actividad económica.<sup>6</sup> En particular, han sido

<sup>6</sup>Un análisis del impacto que las políticas de reestructuración económica han tenido en diversos sectores de la producción agrícola en México se encuentra en Prud'homme (1995).

desmantelados los mecanismos centralizados de redistribución financiera que aseguraban el funcionamiento de dichos dispositivos: sistemas de precios garantizados para los productos agrícolas, subsidios a los insumos de origen industrial, créditos refaccionarios y de avío “blandos” atribuidos por las bancas públicas, animación y apoyo financiero al sector cooperativo, asistencia técnica (véanse al respecto los textos de Colin *et al.*, Merlet, y Giordano y Kostova en este volumen). En el conjunto de los países estudiados, esta reestructuración conduce a la desaparición de la mayoría de los canales a través de los cuales los productores recibían transferencias de créditos, de tecnología, informaciones relativas a los mercados, así como un derrumbe de sus ingresos agropecuarios. En el ámbito agrario, las políticas públicas se enfocan hacia el reforzamiento de las capacidades endógenas de gestión de las tensiones agrarias, en vez de subvencionarlas mediante las dotaciones de tierra al sector reformado y la colonización de las fronteras internas, que por otro lado están en vías de agotamiento.

Las políticas agrarias que surgen en este contexto corresponden, de manera paradójica si nos referimos al marco general de la contracción del Estado, a medidas intervencionistas fuertes, que podemos disgregar, desde un punto de vista heurístico, en tres ejes principales:

- Una reformulación de las leyes agrarias, cuyo objetivo es incrementar la seguridad de la tenencia, mediante la identificación de los derechos sobre las tierras de ciertas categorías de actores y la certificación de dichos derechos vía programas de titularización agraria. Una característica de estos procesos de inventario y registro de los derechos “establecidos” es que difícilmente abarcan en toda su complejidad la variedad de los tipos de uso y de las categorías de usufructuarios (como la superposición en un mismo terreno de derechos de uso relativos a la tierra, a los pastos, a la recolección de leña y productos forestales, etcétera).<sup>7</sup>
- La introducción de mecanismos de mercado, siguiendo una dosificación variable pero tendiente en todos los casos al establecimiento de un mercado formal de tierras; se trata aquí principal-

<sup>7</sup>En su contribución, Chauveau y Koné muestran cómo, en el norte de Costa de Marfil, estos programas pueden llegar al extremo de identificar para el conjunto de un terruño aldeano dos o tres “detentores”, correspondientes a los gestores consuetudinarios de las tierras de las estirpes que conforman la aldea, y llevar así al cuestionamiento del conjunto de los acuerdos relativos al acceso de las diferentes categorías de usuarios a los recursos naturales y agrarios.

mente de propiciar “una asignación óptima del recurso” a través de la circulación de las tierras y de los derechos de uso, lo cual requiere la legalización de los diferentes tipos de transacción (compra-venta, arrendamiento, mediería, empeño, hipoteca). Esta liberalización es considerada como una condición clave de la inversión y la capitalización en el sector agropecuario.

- La implementación, con una intensidad y recursos variables en los diferentes países, de políticas de “tratamiento de la exclusión social” resultante de los mecanismos de discriminación en el acceso a los recursos de las familias y comunidades rurales, y en particular del efecto disparador de los procesos de certificación agraria sobre estos mecanismos.

Presenciamos pues, de manera general, procesos de refundación –y a veces, como en algunos países de África, de creación– de los derechos agrarios, mediante los programas de registro y titularización. Las diferencias observadas en las políticas agrarias de los diferentes países, en cuanto al contenido formal y las modalidades concretas de implementación de esos programas, resultan principalmente de la jerarquización, variable de un contexto nacional a otro, de los criterios de eficiencia económica por un lado –la optimización de la asignación del “factor tierra”– y de equidad social por otra. En otros términos, estas diferencias de contenido y de forma deben ser examinadas en referencia al peso institucional y a la legitimidad de los Estados en sus dimensiones tanto nacional como local, y por lo tanto considerando su capacidad de negociar, con los organismos internacionales que financian estos programas y con los poderes locales y grupos de intereses que influyen en la promulgación y la aplicación de las leyes, en los márgenes del modelo “un predio-un propietario” que funge como referente central, las modalidades de implementación local y acompañamiento de las reformas legales.

En efecto, más allá de las operaciones de catastro, registro de los derechos y emisión de títulos individuales, que comparten países como México, Honduras, Nicaragua o Bulgaria, poco en común tienen las disposiciones oficiales de implementación y acompañamiento de estos programas en los cuatro países, lo cual impide resumir el contenido concreto de esas políticas nacionales con un calificativo simplificador –“neoliberales”. Mientras que las reformas legales de 1992 y el Programa de Certificación de los Derechos Ejidales (Procede) consagran, en México, la predominancia de pequeñas explotaciones de tipo familiar y

la relevancia de los niveles comunitarios de organización y regulación socioeconómica (véanse los textos de H. Robles, E. Velázquez y E. Léonard en este volumen), los programas de corte similar implementados en América Central tienden claramente a propiciar procesos de concentración de la propiedad, muchas veces en favor de funcionarios o de la (antigua) oligarquía agraria nacional (M. Merlet). En Bulgaria, en una suerte de caricatura de la ortodoxia liberal, llegaron al extremo de buscar la restauración de las estructuras agrarias anteriores al periodo socialista (1946), a conformar un estrato de propietarios ausentistas, en su mayoría residentes urbanos, y a fomentar procesos rápidos de concentración de la propiedad en manos de empresarios, comerciantes o antiguos miembros de la nomenclatura de la administración agropecuaria (véase la contribución de C. Giordano y D. Kostova).

La diversidad de los contextos y de los efectos generados por los procesos de catastro y registro agrario, requiere que identifiquemos y ubiquemos socialmente a los diferentes actores en el juego y el espacio político de las negociaciones relativas a la implementación de las políticas agrarias: el Estado central y sus dispositivos de representación local, en particular aunque no exclusivamente, las agencias locales de la administración agraria; los organismos financieros; las firmas privadas; las organizaciones civiles; los poderes locales; los ofertadores y demandantes campesinos de tierra, etcétera. Dicho de otra manera, es preciso construir una economía política de las reformas legales de la regulación agraria, que abarque las diferentes escalas y los múltiples actores de su implementación –las diversas arenas de negociación y confrontación–, desde el nivel nacional hasta el nivel local y familiar. Dependiendo de las relaciones de fuerza que orientan en estos distintos niveles las negociaciones, los criterios de eficiencia económica se antepondrán a, o se combinarán con, los criterios de equidad, y las políticas de titularización agraria incluirán o no disposiciones tendientes a restringir la libertad de puesta en circulación de las tierras.

El caso mexicano proporciona una buena ilustración de esas tensiones entre criterios de eficiencia económica y de equidad social en la ejecución de la política agraria, en un contexto de negociaciones intensas, a diferentes escalas: entre el Estado nacional y los organismos financieros internacionales; entre los diferentes bloques políticos y corporativos que integran el Estado; entre las diferentes agencias administrativas que constituyen el dispositivo de anclaje local del Estado; entre la administración agraria local y el ejido; entre los diferen-

tes grupos de intereses que conforman las sociedades campesinas locales; y en el seno de la familia, entre el padre ejidatario y sus hijos pretendientes a la herencia. En la ley agraria y en la realización del Procede, los criterios de equidad (manifiestos en las disposiciones legales que restringen la circulación de los títulos agrarios al espacio social conformado por la comunidad ejidal, así como en los procedimientos que dejan a dicha comunidad y, en última instancia, a cada ejidatario, la libertad de identificar, entre los diferentes usuarios no ejidatarios del espacio agrario, los futuros titulares de certificados) se traslapan en gran medida con los criterios de asignación óptima del recurso tierra (que han llevado a la imposición de barreras a la pulverización de la tenencia, como son el registro de un heredero único para el conjunto del patrimonio agrario del ejidatario, o las restricciones administrativas impuestas al registro de las transacciones relativas a fracciones de las parcelas amparadas por un título agrario).

Los apremios correspondientes a la gestión de esas tensiones, necesariamente flexible y contextualizada, han llevado a las autoridades agrarias mexicanas a otorgar a las instituciones locales (la asamblea y el comisariado del ejido) una amplia capacidad de intervención respecto de las modalidades prácticas de aplicación de la reforma legal y su acompañamiento ulterior: los titulares del ejido han tenido un amplio margen para negociar entre ellos, y con sus dependientes, los criterios de discriminación que operarían en el acceso de los usufructuarios no ejidatarios a los títulos agrarios legales y a la propiedad de los solares urbanos. Estas posibilidades de negociación han abarcado también las normas ulteriores de regulación o acompañamiento de las transacciones agrarias, tales como la admisión o no de operadores exteriores al ejido, y las condiciones de mediación en los litigios de tierra, en particular en torno al respeto de los derechos de usufructo tras el traspaso de las tierras por herencia) –véanse los trabajos de Robles, Concheiro y Diego, Velázquez y Léonard a continuación. Observamos una actitud similar de flexibilidad y pragmatismo ante las relaciones de fuerza y los compromisos que de ellas resultan en términos de regulación agraria local en el caso de Costa de Marfil. En el norte de este país, cuando las encuestas preliminares a las operaciones de catastro (PFR) contemplaban el registro del conjunto de los usuarios, el endurecimiento de la posición de los gestores tradicionales de las tierras, temerosos de ver emitidos títulos de propiedad a favor de los “menores sociales”, tanto inmigrantes como jóvenes autóctonos, ha llevado a la administración a registrar finalmente un número limitado de derechos agrarios, y a excluir



a la mayor parte de los usufructuarios de su padrón de derechohabientes (véase Chauveau y Koné en este volumen, así como Bassett 1995).

En este último caso (al igual que en muchos de los ejidos estudiados por Léonard en este volumen), la intervención administrativa ha llevado a los “gestores tradicionales” de las tierras (léase los ejidatarios en el caso mexicano) a poner en tela de juicio los derechos de acceso de muchos usuarios sin estatuto agrario legal –e incluso, a ampliar el contenido de los derechos que “la tradición” les otorgaba. Esto contribuyó a fomentar una situación de precariedad que iba exactamente en contra de los objetivos proclamados de los promotores de las operaciones de registro y certificación agraria. Volveremos más adelante sobre este fenómeno, pero cabe enfatizar aquí la relación ambigua que existe entre la emisión de títulos agrarios oficiales y la seguridad en la tenencia: la primera, por sí sola, resulta insuficiente para crear condiciones de estabilidad y seguridad que garanticen una mayor eficiencia económica, y mucho menos alguna equidad en el acceso al recurso; requiere de la elaboración paralela de dispositivos de acompañamiento que establezcan en la duración los derechos de acceso de los usuarios sin título legal.<sup>8</sup> En sentido inverso, los convenios de préstamo o arrendamiento a largo plazo pueden contribuir, en contextos donde no existen títulos legales, a “marcar” los derechos de los proveedores de la tierra sobre una porción del espacio, cuando dan lugar a mejoras agrarias (muros o terrazas, diques de contención hidráulica) o a la instalación de cultivos perennes (cafetales, huertas frutales, plantaciones forestales), que los prestatarios podrán reivindicar frente a los demás miembros de su linaje o su comunidad (situaciones de este tipo han sido observadas en Burkina Faso por Tallet *et al.*, 2001).<sup>9</sup>

La presencia y la densidad de los dispositivos locales de acompañamiento de las reformas legales constituyen, en definitiva, una garantía de la “eficacia” de estas reformas en términos de legitimidad social y respeto por los actores locales. Esto, sin embargo, no debe ser interpre-

<sup>8</sup>Después de haber enfocado sus propuestas hacia la emisión de títulos individuales de propiedad, el mismo Banco Mundial insiste hoy en día en la necesidad de acompañar los procesos de titulación con la elaboración de dispositivos contractuales que tiendan a garantizar la seguridad agraria de los usufructuarios durante varios ciclos productivos y permitir combinar eficazmente los objetivos de eficiencia económica y equidad social (véase World Bank, 2002).

<sup>9</sup>Cabe mencionar que, al contrario, la existencia de títulos agrarios oficiales no garantiza la eficiencia agroeconómica de las formas contractuales de acceso temporal a la tierra, como lo evidencian los casos de arrendamiento plurianual de tierras ejidales por empresas agroindustriales, mencionados, entre otros, por L. Concheiro y R. Diego en este volumen, o Léonard (1998) y Stanford (cit.), que sirven de soporte a estrategias mineras de explotación del recurso tierra.

tado como una garantía de equidad social en el acceso al recurso: estos dispositivos pueden, al contrario, apoyar procesos de concentración del mismo por ciertas categorías sociales. Esta densidad puede asimismo ser considerada como un indicador *a posteriori* de la capacidad del Estado (en particular en su dimensión local: los agentes locales de la administración y las autoridades políticas locales) de arbitrar y regular la puesta en aplicación de sus propias leyes. Sin el fuerte arraigo de los dispositivos locales de regulación agraria, muchos de ellos en desfase notable con la letra de las leyes anteriores, y el papel relevante que la administración del Procede les otorgó en la aplicación del programa a nivel local, es muy probable que la certificación en los ejidos mexicanos no hubiera alcanzado los avances cuantitativos notables que se le reconocía al final del sexenio de Ernesto Zedillo: a principios del año 2000, el Procede había abarcado al 70 por ciento de los núcleos agrarios del país, es decir un total de 20,000 ejidos y comunidades agrarias, por una superficie de 54 millones de hectáreas (el 53.5 por ciento de la superficie en "propiedad social" y el 31 por ciento de la superficie agropecuaria del país; véase H. Robles en este volumen).

Al contrario, podemos considerar que cuanto más rígido y normativo es el marco de aplicación de la ley, más importantes son los riesgos de "desviación legal" y subversión del espíritu de dicha ley, incluso con respecto de los criterios de eficiencia económica, por ciertos grupos de poder, tanto a nivel local como nacional. Los casos de los antiguos países socialistas de Europa central y oriental (véase el ejemplo de Bulgaria presentado por C. Giordano y D. Kostova), o las "contra-reformas" agrarias de América Central (véase el trabajo de M. Merlet), demuestran cómo las lógicas de restitución de las tierras expropiadas en el marco de las reformas agrarias de inspiración socialista, en pos de la realización de economías de escala, pueden resultar en absoluto antieconómicas desde el momento en que anteponen la letra de la ley a una simple evaluación de la realidad socioeconómica. A falta de consolidación de instituciones reguladoras locales, la aplicación indiscriminada de las reformas liberales contemporáneas, al igual que la ejecución de las políticas agrarias anteriores, ocasiona asimismo fenómenos como la desviación por ciertas élites locales de los programas de apoyo a la producción, la construcción de rentas sobre la tierra, o el acaparamiento de recursos como el agua, en particular cuando ésta es tratada como un bien común y no es objeto de una política administrativa de gestión específica.

Fenómenos similares son observados en África, en contextos políticos y legales radicalmente diferentes, donde el Estado, lejos de promover un marco normativo rígido, fomenta una indefinición legal que propicia las manipulaciones y las tomas de intereses por parte de los grupos de poder. B. Tallet, en su contribución, muestra que, en Burkina Faso, las lagunas institucionales creadas por la ausencia de intervención reguladora del Estado en ciertas zonas, pueden desembocar en situaciones violentas ligadas a la apropiación de los recursos agrarios por ciertas categorías de usuarios y la exclusión de otras. Estas situaciones se presentan con particular agudeza en torno a los perímetros acondicionados por el Estado para su uso hidroagrícola o agropastoral, donde la intervención pública ha puesto directamente en tela de juicio la legitimidad de las autoridades y los sistemas normativos de tipo consuetudinario, sin clarificar los derechos de los usuarios de las tierras habilitadas, en particular los de inmigrantes instalados con el apoyo de la administración. La crisis de autoridad, tanto estatal como consuetudinaria, que deriva de este tipo de intervención produce una inestabilidad que hipoteca la eficiencia de los sistemas de explotación de la tierra, a la vez que genera riesgos reales de estallido social (véanse también sobre este punto los trabajos de P. Mathieu y de J.-P. Chauveau y M. Koné, presentados en este volumen).

La voluntad política del Estado, y la capacidad de la administración agraria de fomentar la consolidación y eventualmente la construcción de dispositivos locales de acompañamiento y adaptación de las normas legales, aparecen así como factores clave del éxito de las políticas agrarias. Siguiendo con esta idea, la clarificación legal de los derechos de las diferentes categorías de usuarios de los recursos agrarios, por una parte, y la flexibilidad de la administración agraria en la puesta en aplicación de este marco legal a la escala local, por otro lado, pueden ser considerados como las dos funciones primordiales que debe asumir el Estado en el ámbito agrario. Lo que está en juego es la necesaria adaptación de la normatividad legal a la diversidad de las situaciones y de los dispositivos de la regulación agraria existentes a nivel local, sin la cual las intervenciones públicas pueden desembocar en evoluciones que cuestionan tanto sus objetivos de eficiencia económica como de equidad social.

Los trabajos que refieren a la política agraria mexicana, por muy cuestionada que ésta haya sido, y los avatares centroamericanos o búlgaro presentados en este libro, señalan diferencias notables en la ejecu-

ción y el impacto socioeconómico de reformas que comparten las mismas premisas ideológicas –una visión economicista ortodoxa, inspirada de la teoría de los derechos de propiedad –Alchian y Demsetz (1973), Pejovich (1990)– y objetivos socioeconómicos similares. Estas diferencias nos muestran hasta qué grado la dimensión política prevalece en la cuestión agraria: más que un recurso productivo, la tierra es un “lugar” construido socialmente, anclaje de los procesos de construcción de identidades sociales y de poderes políticos. Esta realidad es abordada más detalladamente en los trabajos de O. Hoffmann y M. Agier, E. Velázquez o J.-P. Chauveau y M. Koné incluidos en este volumen, así como por múltiples trabajos relativos a las trayectorias de las comunidades campesinas en el México posrevolucionario (véanse, entre otros, Harvey (1998), Nugent y Alonso *cit.* Nuijten *cit.*) Es por ello que imponer la clarificación y la formalización de los derechos agrarios conduce a afectar los fundamentos mismos del poder territorial.

Esto nos lleva a analizar los programas actuales de certificación agraria y catastro, en referencia con los procesos políticos subyacentes que estos programas contribuyen a evidenciar, en vez de considerarlos como “externalidades” independientes de las dinámicas de poder local, que conducen a la transferencia simple de nuevos marcos normativos, rígidos y autónomos. Cuando es asumida por las administraciones encargadas de la aplicación de las reformas legales, esta postura conduce a ignorar los procesos políticos locales, a aminorar el papel de los “menores sociales” (mujeres, jóvenes o, en los casos africanos presentados a continuación, las minorías étnicas inmigradas) en los sistemas agrarios, y a reforzar o restablecer el control sociopolítico ejercido por ciertas categorías de actores locales, generalmente las de mayor edad, que pueden apelar a la legitimidad que les confiere la “tradición”, la “costumbre” o la “Historia” (la lucha agraria en el caso de México). Situaciones de restablecimiento o de consolidación de un poder patriarcal se manifiestan así en ciertos ejidos a raíz del Procede, en la medida que los procedimientos administrativos atribuyen a las asambleas ejidales, conformadas mayoritariamente por hombres de edad avanzada, una amplia autonomía para establecer las modalidades de acceso a la tierra de las demás categorías sociales (H. Robles, en su contribución, menciona que, a principios de 1999, el 77.5 por ciento de los titulares de un derecho agrario eran hombres, el 53 por ciento de ellos tenían más de 50 años, y cerca de la cuarta parte más de 65 años). Chauveau y Koné mencionan un fenómeno del mismo tipo, pero aún más acentuado, en

el norte de Costa de Marfil, donde los “gestores” consuetudinarios de las tierras aldeanas han logrado ser reconocidos como los legítimos detentores de estas tierras por los funcionarios del programa piloto de censo de los derechos agrarios y catastro (PFR).

**LOS ACTORES LOCALES FRENTE A UN NUEVO MARCO LEGAL:  
JUEGOS DE PODER, INSTRUMENTACIÓN Y  
REAPROPIACIÓN DE LA LEY**

Los textos reunidos en la tercera parte del libro proporcionan, en diferentes contextos nacionales y regionales, ejemplos variados de la manera en que los grupos y estructuras de poder existentes a nivel local logran apropiarse o instrumentar las reformas legales, e incluso modificar su contenido práctico, acorde a sus intereses. De manera general, los programas actuales de registro de los derechos agrarios y titularización proporcionan un marco de replanteamiento y reevaluación, no solamente de los estatutos agrarios, sino también de los derechos civiles que derivan de dichos estatutos en términos de acceso y participación en las arenas políticas locales, y de derecho de acceso a los recursos que son tratados a nivel de dichas arenas (interfases de mediación con las administraciones públicas y los poderes municipales o regionales, los programas de desarrollo, las organizaciones no gubernamentales, etcétera). Los recursos políticos asociados con el poder territorial, que se ponen en juego en ocasión de los programas de certificación agraria, rebasan por mucho a los que se relacionan con el control de la producción agropecuaria. Uno de los sesgos mayores que presentan esos programas proviene de un diagnóstico erróneo en cuanto a la naturaleza estrictamente agraria de las sociedades y las economías campesinas a las que son aplicados; de dicho sesgo resultan muchas de las deficiencias de las políticas de titularización en el cumplimiento de sus objetivos de eficiencia económica y dinamización de los sistemas productivos —estas lagunas son particularmente evidentes en el caso de México, como lo evidencian los ejemplos presentados por L. Concheiro y R. Diego en su contribución.

En un contexto de desregulación de los mercados agrícolas y de merma, a menudo dramática, de la rentabilidad de las actividades productivas de tipo tradicional (producción de granos básicos, pequeña ganadería de traspatio, cultivos comerciales que gozaban anteriormente

de dispositivos de “encuadramiento” proporcionados por agencias gubernamentales o paraestatales), el control de la tierra adquiere un valor político que rebasa por mucho su interés en términos de concentración de la producción agropecuaria. El título agrario se convierte en derecho de acceso a los espacios públicos donde son acopiadas y ventiladas las informaciones estratégicas producidas a nivel de las interfases de mediación con los “mercados políticos” supralocales (véase Léonard, Velázquez y Chauveau y Koné en este volumen). Al potenciar una redefinición de los derechos de acceso a la tierra, los programas de registro agrario y emisión de títulos dejan así entrever una posible redistribución de los papeles y los poderes en las arenas políticas locales; con ella se plantea la eventualidad de un cuestionamiento global de las condiciones de acceso a las rentas de situación que derivan del control de los espacios de mediación entre las sociedades locales y las organizaciones supralocales (administraciones públicas, empresas privadas, ONG, iglesias, asociaciones de emigrantes, etcétera). En su contribución, H. Robles nos proporciona elementos llamativos acerca del declive de las actividades agropecuarias entre los titulares agrarios y pistas de reflexión respecto del papel de los títulos ejidales en los procesos de articulación con los mercados no agrícolas, cuando indica que, a nivel nacional, la mitad de los detentores de un título agrario no son productores agropecuarios directos, sino que obtienen la mayor parte de sus ingresos de otras actividades.

Al plantear la necesidad de la identificación y la formalización de los derechos agrarios, aun cuando lo hace bajo la forma de un proyecto experimental (Chauveau y Koné), el Estado provoca el tambaleo del conjunto del edificio social del medio rural y de las relaciones de poder que aseguraban su cohesión. Los estudios de caso presentados en esta parte muestran que, de manera general, los actores locales no perciben los programas de certificación agraria como un factor de seguridad y de estabilización de las condiciones de su actividad, sino como un elemento perturbador, susceptible tanto de cuestionar los derechos que han ido construyendo a través de mecanismos informales, y a veces no legales, pero validados localmente, como de proporcionar oportunidades nuevas de acceso a las rentas de situación que derivan del poder territorial. De esta manera, los programas de titularización, lejos de contribuir a la clarificación de las reglas locales del “juego agrario”, vienen a agregar un grado de complejidad y nuevos recursos en las estrategias políticas de sus actores, tanto a escala local como familiar.

El desfase entre la concepción plurifuncional que los actores locales atribuyen a los títulos agrarios y la visión estrictamente agrarista, manifestada por el Estado y las organizaciones internacionales que financian los programas de titularización, conduce finalmente a cuestionar la eficacia económica de dichos programas, a la vez que puede contribuir a socavar la legitimidad del Estado. De manera general, los procesos de instrumentación y reapropiación de las reformas legales por los actores locales, en referencia al poder territorial, llevan a subvertir los objetivos oficiales de fomentar la eficiencia económica y la sustentabilidad de los sistemas productivos, especialmente cuando las explotaciones campesinas se encuentran en una situación relativamente generalizada de escasa rentabilidad de las actividades productivas y difícil o nulo acceso a los créditos bancarios.<sup>10</sup> Así, en su contribución, E. Léonard muestra cómo el Procede ha sido instrumentado a nivel local por los grupos de poder en el marco de sus estrategias de captación de los recursos correspondientes a los programas de lucha contra la pobreza y de desarrollo de infraestructuras sociales. A. Quesnel evidencia, por otro lado, que en el sur de Veracruz el proceso de certificación agraria interviene como un instrumento de los ejidatarios para la regulación de la movilidad laboral de sus hijos y la captación de sus remesas. Chauveau y Koné, por su parte, indican que en Costa de Marfil el proyecto piloto de identificación y registro de los derechos agrarios es percibido, por los detentores consuetudinarios de las tierras, como un instrumento de construcción o consolidación de rentas a expensas de los usuarios no autóctonos, especialmente los extranjeros. Los efectos inducidos por las políticas de certificación, en términos de refundación o “rigidización” de las relaciones de poder, tanto a nivel de los hogares como de las comunidades campesinas, hipotecan así en gran medida su impacto sobre el impulso a los mecanismos de mercado, en favor del reforzamiento de las lógicas de construcción de clientelas, incluso en el seno de las familias.

<sup>10</sup> Volvemos aquí a un diagnóstico que ha sido hecho en repetidas ocasiones para explicar los fracasos económicos de muchas reformas agrarias, empezando con la mexicana: las dificultades de acceso a los insumos financieros, a otros medios de producción diferentes a la tierra y la fuerza de trabajo familiar (aperos de labranza, herramientas, semillas), y a los mercados extralocales de productos, con frecuencia limitaron el impacto de las políticas redistributivas en términos de dinamización de la producción agropecuaria. A la vez llevaron a los beneficiarios de esas reformas, así como a los dispositivos locales del Estado, a orientar sus estrategias económicas y agrarias hacia la construcción y la apropiación de rentas políticas que podía generar la implementación de nuevas estructuras agrarias y administrativas (véase, entre otros, el panorama proporcionado por Chonchol (1994), los trabajos editados por Joseph y Nugent (1994), así como Merlet en este volumen).

Los trabajos presentados en esta tercera parte proporcionan así diversos ejemplos de los fenómenos de anticipación, manipulación y reapropiación de los programas de registro de los derechos y emisión de títulos agrarios, en referencia a los recursos tanto agrarios como políticos que dichos programas ponen en juego. Los textos de E. Léonard y E. Velázquez muestran cómo, a nivel de pequeñas regiones, aparentemente homogéneas en cuanto a los contextos sociohistóricos y económicos de aplicación del Procede, los procesos de titularización agraria desembocan en resultados muy contrastados en términos de estructuras agrarias y (re)definición de las categorías ciudadanas, dependiendo de las relaciones y estructuras de poder que presiden el funcionamiento de las arenas políticas locales y familiares. Como resultado de la postura de la administración agraria de delegar al ejido y sus órganos de gobierno las decisiones estratégicas correspondientes al registro de los derechos de las diferentes categorías de usuarios, el programa de certificación contribuye a poner a la luz los procesos de decisión relativos al conjunto de los asuntos públicos y a poner en debate el conjunto de los derechos cívicos atribuidos a dichas categorías.

De esta manera, el Procede puede, tanto consagrar el ejercicio del poder por los ejidatarios, y singularmente de los grupos de mayor edad, como propiciar la relegitimación de estructuras caciquiles de poder, mediante la alianza entre las categorías jóvenes de usuarios de la tierra y los actores que monopolizan las funciones de mediación política y económica. Pero también puede revitalizar los sistemas normativos de regulación de tipo comunitario correspondientes a la "economía moral" campesina.<sup>11</sup> En la generación de estos procesos diferenciados, son relevantes las condiciones de articulación de los ejidos con los mercados de producto y de trabajo regionales y nacionales: los contextos de aislamiento geográfico e institucional coinciden generalmente con una escasa diferenciación socioeconómica entre ejidatarios y "avecindados". Aquí, la reiteración de las estrategias individuales a la esfera agrícola y agraria ha propiciado la persistencia de normas de acceso abierto a los recursos comunitarios y conducido al registro de las posesiones de la mayoría de los usuarios no ejidatarios.

<sup>11</sup>Nos referimos aquí a la "economía moral" en términos de Scott (1976), según el cual las relaciones de que participan las comunidades campesinas, aunque tengan elementos de explotación, incluyen también derechos básicos de subsistencia y asistencia, así como relaciones de reciprocidad, tanto con los terratenientes como con el Estado.



J.-P. Chauveau y M. Koné, por su parte, describen la manera en que el proyecto experimental de registro de los derechos parcelarios y catastro en Costa de Marfil, ha contribuido a sacar a la luz las fracturas construidas durante la historia reciente entre las diferentes categorías de usuarios de los recursos agrarios. De esta manera, se ha convertido en un elemento central del juego político local, en el que se encuentran frente a frente los nativos y los inmigrantes, pero también, y sobre todo, los mayores y los menores sociales (foráneos, mujeres y jóvenes, residentes urbanos de regreso a su pueblo de origen). Más aún, en ocasión de la implementación del proyecto, la “fractura étnica” es empleada por las élites políticas locales y los gestores tradicionales de las tierras, como recurso para apaciguar las tensiones intrafamiliares e intergeneracionales particulares a las sociedades autóctonas. Bajo estas condiciones, el proceso de registro agrario conduce a poner en tela de juicio al conjunto de los compromisos sociopolíticos elaborados, a lo largo de la historia colonial y poscolonial, entre los diferentes componentes de la sociedad agraria.

Por otro lado, resulta interesante examinar el desarrollo de los procesos identitarios en un contexto político y jurídico que los ubica explícitamente en el centro de las dinámicas de recomposición agraria y territorial. Las demandas de cuño local encuentran entonces un nicho para manifestarse y prosperar como iniciativas propias. Así, el estudio realizado por M. Agier y O. Hoffmann en el Pacífico colombiano nos proporciona el ejemplo, sumamente original en el contexto contemporáneo, de un proceso de titularización colectiva y construcción de territorios concedidos a “comunidades étnicas” que no tenían realidad territorial ni organizativa anteriormente. Este trabajo nos ubica en un marco jurídico y conceptual situado al extremo opuesto al de las políticas de creación y emisión de derechos individuales y privativos descritas en los otros capítulos del libro –aun cuando este nuevo marco legal no está exento de traslapes conflictivos con los procedimientos de titularización individual que han sido emprendidos anteriormente en las antiguas “tierras nacionales” del Pacífico colombiano.

La implementación del programa de atribución de los derechos colectivos sufre, sin embargo, un proceso similar de mediación y reapropiación por los canales clientelistas que vinculan a las agencias del Estado y a las empresas privadas que disponen de importantes intereses agrarios en la región (plantaciones de palma africana para la producción de aceite) con ciertos actores locales, quienes procuran desplazar a

las organizaciones de usuarios que se han constituido para efectos de la titularización colectiva. De esta manera, la aplicación de la ley está fuertemente marcada por las lógicas propias de un estrato de mediadores institucionales en vías de convertirse en clase social específica, en medio de un tejido social e institucional hasta entonces poco diferenciado. La conformación de los territorios comunitarios viene entonces a constituir el marco de crispaciones de tipo político-identitarias, con base en las estrategias de toma de control del espacio rural por los miembros letrados y urbanizados de la "comunidad", que dan pie a procesos de evicción/discriminación en contra de ciertas categorías de actores; nos encontramos así ante un panorama muy similar al que J.-P. Chauveau y M. Koné, y B. Tallet nos describen para Costa de Marfil y Burkina Faso respectivamente.

Todo parece ocurrir como si cualquier reforma al marco legal de la regulación agraria, en tanto que es elaborada con referencia a un modelo normativo rígido y aplicada con escasa referencia y articulación con los procesos y dispositivos locales de dicha regulación, y sin que le sea asignada en prioridad una función de acompañamiento/"encuadramiento" de dichos procesos, generara por sí misma sus propios efectos perversos de reapropiación y manipulación por parte de los grupos de poder local (campesinos acomodados, empresarios locales, residentes urbanos, funcionarios del Estado, etcétera). Independientemente de los referentes ideológicos que sirvieron de soporte a su elaboración (el "mercado" o la "comunidad", la propiedad individual y privativa o el control corporativo), las reformas analizadas en el presente libro propician en última instancia situaciones de inestabilidad eminentemente favorables a la expresión de mecanismos de discriminación y exclusión del acceso al recurso. No es la menor, ni la menos paradójica, de las lecciones que nos brindan los trabajos presentados a continuación.

De manera general, el periodo en que se están llevando a cabo los actuales programas de registro, certificación y cartografía de los derechos agrarios está marcado, más que cualquier otro en la historia de las agriculturas campesinas, por la multiplicación y la agudización de los factores de incertidumbre (apertura indiscriminada de los mercados agrícolas, disolución de los apoyos públicos ya sean financieros, técnicos u organizativos, generalización de la movilidad laboral, quiebra o reorganización de los dispositivos de encuadramiento corporativo de las sociedades campesinas, mayor competencia política en el marco de una apertura al pluripartidismo y de la descentralización de las atribuciones

de gobierno, etcétera) y el constante desplazamiento de los puntos de referencia de los actores rurales. Lo que estos trastornos conducen a poner en juego es nada menos que la reconstrucción y la reestructuración del espacio rural –y ya no solamente agropecuario: la ejecución de las nuevas políticas agrarias se halla así subordinada a los criterios de control político del territorio que orientan las estrategias de los actores locales, en referencia a los recursos productivos, organizativos, políticos o simbólicos, tanto antiguos como nuevos, productos de las nuevas políticas de liberalización, que puede proporcionar dicho territorio. En una gran medida, el mantenimiento y el desarrollo de estos recursos “territorializados” (redes migratorias y de residentes emigrados, redes de asistencia social, fondos descentralizados afectados al desarrollo de infraestructuras sociales o al combate a la pobreza, etcétera... además de las tierras, aguas, pastos y bosques o los solares urbanos de la comunidad campesina) están condicionados por la capacidad de cada territorio –a través de las élites locales que lo gobiernan y lo promueven– a arraigar, a “anclar” la población rural, más allá de la movilidad laboral de las nuevas generaciones. Al impactar directamente en las características multifuncionales de las instituciones locales de regulación agraria, los programas de registro y certificación de los derechos sobre las tierras afectan sobremedida al conjunto de los dispositivos de articulación de las sociedades rurales con los mercados económicos y políticos, así como, *in fine*, la capacidad de cada territorio para consolidarse como centro político de las estrategias y actividades de sus miembros y a sobresalir en la jerarquización espacial que las nuevas condiciones político-económicas están impulsando.


## BIBLIOGRAFÍA

- ALCHIAN, A. y H. Demsetz, 1973, “The Property Right Paradigm”, *Journal of Economic History*, vol. 33, núm. 1, pp. 16-27.
- ÁZVILA A., 1993, “Pujal-Coy: riego y campesinos de fantasía”, en J. Tapia (coord.), *Las realidades regionales de la crisis nacional*, Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán, pp. 85-101.
- AZUELA, A., 1995, “Ciudadanía y gestión urbana en los poblados rurales de los Tuxtles”, *Estudios Sociológicos*, vol. XIII, núm. 39, pp. 485-500.

- BAITENMANN, H., 1998, "Experiencias locales en la transformación del orden rural: el Procede en el centro de Veracruz", en S. Zendejas. y P. de Vries (eds.), *Las disputas por el México rural*, Zamora, El Colegio de Michoacán, pp. 321-335.
- BARKIN, D., 1978, *Desarrollo regional y reorganización campesina*, México, Ed. Nueva Imagen.
- BASSETT, T.J., 1995, "L'introduction de la propriété de la terre: la cartographie et la Banque Mondiale en Côte d'Ivoire", en C. Blanc-Pamard y L. Cambrézy (coords.), *Terre, terroir, territoire, les tensions foncières*, París, Orstom, pp. 395-420.
- CALDERÓN, M. y M. Sánchez, 1995, "Cambio social y transformaciones políticas en Jacona, Michoacán (una propuesta de esquema, 1920-1992)", *Relaciones*, vol. xvi, núm. 61/62, pp. 13-30.
- CAMBRÉZY L., 1992, "Terre et territoire au Mexique (Veracruz). De la réforme agraire à la fiction municipale", *Cahiers des Sciences Humaines*, vol. 28, núm. 4, pp. 625-642.
- CHONCHOL, J., 1994, *Sistemas agrarios en América Latina. De la época prehispánica a la modernización conservadora*, México y Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- COLLIER, G., 1992, "Búsqueda de alimentos y búsqueda de dinero: cambios en las relaciones de producción en Zinacantán, Chiapas", en C. Hewitt de Alcántara (comp.), *Reestructuración económica y subsistencia rural. El maíz y la crisis de los ochenta*, México, El Colegio de México-Centro Tepoztlán-UNSRID, pp. 183-221.
- ECKSTEIN, S., 1966, *El ejido colectivo en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- GORDILLO G., A. de Janvry y E. Sadoulet, 1999, *La segunda reforma agraria de México: respuestas de familias y comunidades, 1990-1994*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica.
- GOLDRING, L., 1999, "La configuración cambiante de los derechos de propiedad bajo la reforma del ejido", en L. Randall (ed.), *Reformando la reforma agraria mexicana*, México, UAM-El Atajo, pp. 355-379.
- HARVEY, N. 1998, "Rural Reforms and the Question of Autonomy in Chiapas", en W.A. Cornelius and D. Myhre (eds.), *The transformation of Rural Mexico. Reforming The Ejido Sector*. La Jolla California. University of California (Center for U.S. Mexican Studies).
- HOFFMANN, O., 1997, "L'ejido, laboratoire des pratiques sociales et fondement de la ruralité contemporaine au Mexique", en J.M. Gastellu

- y J.-Y. Marchal (eds.), *La ruralité dans les pays du Sud à la fin du xxe siècle*, París, Orstom, pp. 401-416.
- JOSEPH G.M. y Nugent D. (eds.), 1994. *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Durham y Londres, Duke University Press.
- KNIGHT, A., 1994, "Popular Culture and the revolutionary State in Mexico, 1910-1940", *Hispanic American Historical Review*, vol. 3, núm. 24, pp. 393-444.
- LÉONARD, E., 1998, "La reproducción de las formas locales de dominación en el «mercado global»: sociedades ejidales y transnacionales hortícolas en el Medio-Balsas", en A. Hémond y M. Bey (coords.), *Guerrero en Movimiento, Trace*, núm. 33, México, Cemca-Orstom, pp. 50-63.
- MALLON, F., 1995, *Peasant and Nation. The Making of Postcolonial Mexico and Peru*, Berkeley, Los Ángeles y Londres, University of California Press.
- MUMMERT, G., 1998, "Ejidatarios, pequeños propietarios y ecuareros: conflictos y componendas por el acceso a la tierra y agua", en S. Zendejas y P. de Vries (eds.), *Las disputas por el México rural*, Zamora, El Colegio de Michoacán, pp. 291-319.
- NUGENT, D. y Alonso A.M., 1994, "Múltiple Selective Tradition in Agrarian Reform and Agrarian Struggle: Popular Culture and State Formation in the Ejido of Namiquipa, Chihuahua", en G.M. Joseph y D. Nugent (eds.), *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Durham y Londres, Duke University Press, pp. 209-246.
- NIJITEN, M., 1998, *In the Name of the Land. Organization, Transnationalism, and the Culture of the State in a Mexican Ejido*, Wageningen, Landbouw Universiteit.
- PEJOVICH, S., 1990, *The Economics of Property Rights: Towards a Theory of Comparative Systems*, Dordrecht, Boston y Londres, Kluwer Academic Publishers.
- PRUD'HOMME, J.F. (coord), 1995, *El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano*, México, ILET/Plaza y Valdés Editores.
- RUS, J., 1994, "The «Comunidad Revolucionaria Institucional»: The Subversion of Native Government in Highland Chiapas, 1936-1968", en G.M. Joseph y D. Nugent (eds.), *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Durham y Londres, Duke University Press, pp. 263-300.

- SCOTT, J.C., 1976, *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*, New Haven, Yale University Press.
- STANFORD, L., 1989, *International Agribusiness and the Small Farmer: Cantaloupes, Competition and Caciques in Michoacán, Mexico*, PhD dissertation, Gainesville, University of Florida, mecano.
- TALLET B., S. Sanou y R. Balac, 2001, *Étude de faisabilité pour une opération pilote de sécurisation foncière dans l'Ouest du Burkina Faso*, París, IRAM, mecano.
- VELÁZQUEZ, E., 2003, *La fragmentación de un territorio comunal. Tierra y tradición selectiva entre los popolucas y nahuas de la Sierra de Santa Marta, Ver.*, Zamora, Mich. El Colegio de Michoacán, tesis de doctorado.
- VIQUEIRA, J.P. y M.H. Ruz (eds.), 1995, *Chiapas. Los rumbos de otra historia*, México, UNAM-CIESAS-CEMCA-UdG.
- WARMAN, A., 1976. ...y venimos a contradecir. *Los campesinos de Morelos y el Estado nacional*, México, SEP-CIESAS.
- WORLD BANK, 2002, *World Development Report 2002. Building Institutions for Markets*, Nueva York y Washington, Oxford University Press for The World Bank.
- ZENDEJAS, S., 1995, "Respuestas locales ante el embate reformista: el ejido como forma de organización de prácticas políticas locales", *Relaciones*, vol xvi, núm. 61/62, pp. 31-56
- \_\_\_\_\_ y G. Mummert, 1998, "Beyond the Agrarian Question: the Cultural Politics of Ejido Natural Resources", en W. Cornelius y D. Myhre (eds.), *The Transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector*, San Diego-La Joya, Center for US-Mexican Studies, ucsd, pp. 173-201.

 SOCIEDADES • HISTORIAS • LENGUAJES

# *Política* y regulacione agrarias

Dinámicas de poder y juegos  
de actores en torno a la  
tenencia de la tierra

Éric Léonard  
André Quesnel  
Emilia Velázquez  
*Coordinadores*

