

Eric Léonard

Titularización agraria y apropiación de nuevos espacios económicos por los actores rurales: el Procede en los Tuxtlas, estado de Veracruz

INTRODUCCIÓN

LA “DESAGRARIZACIÓN” DE LAS ECONOMÍAS CAMPESINAS: UNA DEPENDENCIA CRECIENTE HACIA LOS RECURSOS DE ORIGEN EXTRALOCAL

AL IGUAL que en la mayoría de las zonas rurales de México, las dinámicas socioeconómicas observables en el sur del estado de Veracruz evidencian una participación en continuo descenso de las actividades agropecuarias en la composición de los ingresos de los grupos domésticos. Esta tendencia se relaciona en primer grado con la caída dramática del valor comercial de los principales granos básicos (maíz y frijol) desde principios de la década de 1980 y con una velocidad redoblada desde la ratificación del tratado de libre comercio con Estados Unidos, sin que incrementos notables en la productividad permitan contrarrestar sus efectos depresivos para las economías domésticas;¹ por el contrario, el retiro casi completo del Estado de las actividades de crédito y asistencia técnica, la supresión de los subsidios otorgados a los insumos y el escaso interés manifestado por la iniciativa privada respecto a la formas de asociación con los productores temporales de las zonas campesinas han derivado en el estancamiento o la merma de los rendimientos. Aunada con el crecimiento demográfico y las dificultades de inserción de las nuevas generaciones en el espacio productivo, esta degradación global de las condiciones de la actividad agrícola se ha

¹En la región de los Tuxtlas, el maíz y el frijol han perdido respectivamente 51 y 52 por ciento de su valor comercial real entre 1990 y 1998. En el mismo periodo, el costo de los principales insumos y servicios empleados para esos cultivos ha sufrido un alza promedio de 22.5 por ciento en términos reales (fuentes: Sagar y Unión de Ejidos Primitivo R. Valencia).

traducido por la inserción creciente de una franja mayoritaria de la población rural, singularmente la más joven y productiva, en el mercado de trabajo, no solamente a escala local o regional, sino, y esto resulta novedoso en el sur de Veracruz, a nivel nacional e internacional (véase Quesnel en este libro). La participación, temporal o prolongada, de la población campesina al mercado formal de trabajo (en las cuencas de agricultura comercial, la construcción urbana o las maquiladoras) o al sector informal (ambulante, empleo doméstico) no constituye una novedad, pero la *masificación* de este fenómeno desde principios de la década de 1980 y su *feminización* representan sin duda acontecimientos mayores en la construcción de una nueva ruralidad (Gastellu y Marchal, 1997).

No menos relevante es la importancia creciente de los flujos financieros provenientes de instituciones extralocales diversas (administraciones públicas, partidos políticos, ONG, organizaciones religiosas) en la formación de los ingresos campesinos, tanto en lo que toca a la actividad agrícola (subsidios directos a la producción –como Procampo–, incentivos a la conservación de zonas protegidas, proyectos de agricultura biológica, etcétera) como fuera de ésta (ayudas directas a los grupos sociales más pobres –como Progresá–, programas de infraestructuras sociales colectivas, recursos vinculados con las políticas de descentralización y democratización). Esta diversificación de las fuentes de recursos y de sus canales de acceso potencia una complejización de las instituciones y de las estrategias clientelares a escala local.

La relevancia de los flujos de origen extralocal en la organización de las economías campesinas no debe ocultar la importancia que pueden revestir los procesos localizados de desarrollo agrícola en torno a la intervención de firmas privadas y la promoción de tecnologías de alta productividad –como brindan ejemplos en el Sotavento veracruzano, los ramos del tabaco, del sorgo, o de las frutas tropicales (piña, plátano). Sin embargo, el acontecimiento mayor en las dinámicas de las sociedades rurales a finales del milenio es, sin lugar a duda, el cambio de registro que se ha dado en las bases de reproducción de las economías campesinas y en las dinámicas de estructuración de los poderes locales: los flujos exógenos (de capitales, de información) y su control se anteponen a la producción en la definición de las estrategias de los actores.²

Esta diversificación de los flujos de recursos y de las actividades se identifica con el proceso de “globalización”. El debilitamiento de los mo-

²O para retomar una metáfora de Michel Serre (1998), “Prometeo cede su lugar a Hermes”.

dos corporativistas de regulación y organización, la transformación de los antiguos modelos de intervención del Estado hacia una transferencia global de responsabilidades al sector privado en el ámbito económico y la definición de acciones circunscritas a la contención de la pobreza en el ámbito social, los procesos de democratización vía la descentralización y la organización periódica de elecciones participan de un mismo proceso de integración plena a los mercados y de uniformización de los marcos macroestructurales y macroinstitucionales de la actividad –económica, social, política– de los grupos domésticos. Sin embargo, esta uniformización induce de manera aparentemente paradójica una fuerte diferenciación de los procesos locales (Long, 1996).

La comprensión de estos fenómenos de adaptación/reacción y diferenciación impone indagar en varios niveles de la organización social y económica. En primer lugar, requiere identificar los nuevos recursos generados por las instituciones extralocales (en los ámbitos productivo, social, político) y por los migrantes, así como los canales por los que fluyen. Luego, lleva a analizar las relaciones de interfase entre, por una parte, los modos locales de organización social y económica y, por otra, los recursos y apremios asociados al proceso de globalización; en otros términos, impone caracterizar a los actores, grupos sociales e instituciones que asumen las funciones de interfase, así como los cambios –o a contrario las continuidades– que los procesos de interfase están imprimiendo en el contenido de las relaciones sociales (mecanismos de discriminación y control social, recomposición de las clientelas, tanto a nivel local como a escala más amplia, efectos en la composición y la estructuración de los grupos domésticos). Por último, resulta necesario indagar acerca de los procesos de “puesta en coherencia” de los objetivos de las diferentes partes involucradas en la transacción en torno al acceso a los recursos extralocales, en referencia a lo que se podría considerar como “contratos” familiares o sociales; en particular, cabe preguntarse de qué manera las relaciones clientelares y las obligaciones recíprocas que ligan los intermediarios a los campesinos habilitan estos últimos a desarrollar estrategias en el largo plazo, al potenciar su inserción en nuevos espacios de actividad a la vez que perennizan sus derechos sobre los recursos de la comunidad campesina y sus posibilidades de reinserción en el espacio productivo local.

En esta perspectiva, la reforma liberal del estatuto de las tierras ejidales que se llevó a cabo durante la década de 1990 reviste un singular interés. Al formalizar la tenencia de la tierra, tanto a nivel de los grupos domésticos como a escala de las comunidades campesinas, el Pro-

grama de Certificación de Derechos Ejidales y titulación de solares urbanos (Procede) interviene como un elemento nuevo en las negociaciones en torno a los derechos y obligaciones de las diferentes partes sobre los recursos locales y extralocales, a la vez que plantea posibles redefiniciones, tanto en los sistemas locales de regulación social, como en las estructuras de poder familiar y local.

LA ECONOMÍA DE LOS RECURSOS EXTRALOCALES: RETICULACIÓN DE LOS ESPACIOS DE REPRODUCCIÓN SOCIAL Y RECOMPOSICIÓN DE LOS NUDOS DE PODER

Dos fenómenos aparentemente contradictorios: la reticulación y la territorialización de las redes sociales

En el sur del estado de Veracruz, la sierra de los Tuxtlas ofrece un ejemplo acabado de este doble fenómeno de extraversión de las estrategias económicas de una mayoría de la población rural –su proyección hacia sectores y espacios de actividad exteriores a la región de residencia– y de fuerte territorialización de las redes sociales que soportan esas estrategias: si bien la organización social de los grupos campesinos tiende a rebasar el marco territorial de la antigua comunidad campesina para adaptarse a los contornos de espacios reticulados, a veces transfronterizos, esta organización conserva una fuerte polarización hacia el territorio de origen.

Las redes migratorias –hacia los centros urbanos del estado (puerto de Veracruz, corredor industrial Coatzacoalcos–Minatitlán), las cuencas de agricultura comercial del mismo (zonas cañeras de la cuenca del Papaloapan, zona piñera de Isla), la ciudad de México y, fenómeno reciente pero en rápido desarrollo, las maquiladoras de la frontera norte y el mercado clandestino de trabajo estadounidense– constituyen hoy recursos colectivos clave y su efectividad determina en gran medida la capacidad de muchos grupos domésticos a adaptarse a, y sacar eventualmente provecho de un entorno macrosocial inestable. Esta movilidad reviste, sin embargo, aspectos aparentemente paradójicos: mientras la migración concierne a franjas de la población rural que tienen escasas perspectivas de inserción en el espacio productivo, debido a su posición marginal en las cadenas de circulación y transmisión de la tierra, se ve pautada por regresos periódicos y sistemáticos a la comunidad de origen, aun cuando los migrantes gozan de una cierta estabilidad en

cuanto a empleo.³ Estos regresos tienen por objetivo principal la participación del migrante en los trabajos agrícolas encabezados por su padre y son la ocasión de negociaciones continuas y no pocos conflictos en torno a la intensidad y la duración de dicha participación. ¿Cómo interpretar la permanencia de este tipo de relaciones y de transferencias a expensas de los migrantes –tanto en lo que a trabajo como a dinero se refiere– si la mayoría de ellos no tiene sino remota perspectiva de herencia sobre un patrimonio de por sí insuficiente para permitir la subsistencia de una familia,⁴ y si sus estrategias apuntan a una inserción tan estrecha y duradera como sea posible en los espacios de actividad extralocales?

Este fenómeno puede ser analizado en referencia a los procesos de construcción y adscripción identitaria, pero también, y de manera complementaria, considerando los fundamentos materiales de la relación aparentemente asimétrica entre el migrante y su grupo social de origen. Por una parte, el ingreso a y la movilidad dentro de los mercados nacionales e internacionales de trabajo son complicados por la fuerte segmentación de dichos mercados, la distancia estructural y cultural entre los sectores sociales implicados en la transacción salarial y, de manera general, por las asimetrías de información que padecen los trabajadores oriundos de zonas rurales, singularmente las indígenas: el dominio deficiente que los migrantes ejercen sobre los sistemas de información extralocales incrementa sus costos de transacción y los ubica en una situación de inestabilidad que limita su capacidad para moverse de manera autónoma y provechosa en los mercados laborales.

Estas condiciones evidencian la importancia de los espacios sociales donde se pueden realizar “el encuentro entre los así llamados modos «expertos» y «locales» de conocimiento; los choques y acoplamientos entre marcos epistemológicos y culturales contrastantes; [...] y la transformación del conocimiento [...] en la interfase entre las instituciones del «desarrollo» interventoras y sus así llamados grupos «receptores»” (Long, cit.: 38). Para los trabajadores migrantes de los Tuxtlas, la síntesis entre modos “expertos” y “locales” de conocimiento, que produce la información fácil y rápidamente utilizable, se realiza principalmente a nivel de interfases social y geográficamente ubicadas: en la

³Cabe destacar que las migraciones hacia las maquiladoras de la frontera norte o a Estados Unidos rompen con esta característica, debido a las distancias y los costos que implican.

⁴En la mayoría de los casos, las transmisiones de tierra a los hijos representan superficies que varían entre 0.5 y 2 hectáreas.

comunidad de origen o a nivel de grupos muy estrechamente vinculados con ella. Existe, pues, una fuerte *territorialización* de los mercados de la información útil –del *conocimiento práctico*. En otros términos, la reducción de los costos de transacción que limitan la movilidad de los jóvenes rurales en los mercados de trabajo requiere de contactos continuos con la comunidad y el grupo doméstico de origen. Dichos contactos formalizan el marco de intercambios de servicios (trabajo) y bienes (dinero) en torno al acceso al conocimiento práctico.

En el estado actual de desarrollo y organización de las migraciones a larga distancia en la región de los Tuxtlas, y en contraste con el diagnóstico hecho por varios autores (véase Kearney, 1996), las nociones de “centro” y “periferia” –entendidas como “localidad de origen” y “espacios de actividad”– no han perdido su validez para entender el funcionamiento de las redes sociales: los flujos de información que determinan en gran medida la naturaleza y el sentido de las relaciones entre los individuos que conforman la red son socialmente y geográficamente orientados; suelen transitar por la comunidad donde las informaciones de tipo “experto” son convertidas en conocimiento práctico, utilizable por todos sus miembros –lo cual no significa que está al alcance de todos. En los Tuxtlas, la comunidad territorial funge así como “nudo” de concentración y difusión del conocimiento, punto de referencia ineludible para quien no ha alcanzado el suficiente dominio de los códigos, normas y reglas que rigen el funcionamiento de los mercados de la globalización. Los regresos frecuentes y prolongados al pueblo de origen permiten así, al migrante, asegurarse de un acceso permanente a los recursos materiales y sociales de la comunidad (parcela por mínima que sea, mantenimiento y educación de los hijos, informaciones de todo tipo) que constituyen el soporte imprescindible de la movilidad en un entorno inestable.⁵

Apremios similares rigen el acceso a los demás recursos extralocales: la captación de los subsidios, incentivos o créditos que diversas instituciones (administrativas, civiles, políticas, religiosas) dirigen hacia el

⁵ Cabe, sin embargo, matizar estas consideraciones: si bien parecen válidas para un gran número de sociedades que permanecieron por mucho tiempo al margen de los mercados transregionales de trabajo, no pueden ser generalizadas al conjunto del campo mexicano. En regiones donde la migración a Estados Unidos ha sido practicada por varias generaciones, como en el Occidente, la reproducción de parte de la red social fuera del territorio nacional conlleva una mayor autonomía de sus integrantes. Las estrategias de los actores no implican necesariamente una referencia permanente a la comunidad de origen, y los lazos con ésta pierden gran parte de sus fundamentos materiales para descansar principalmente en motivaciones de tipo psicológico o cultural.

campo impone el dominio de un panel extenso de códigos, normas y reglas que enmarcan las relaciones entre las diferentes partes, cuya variabilidad es proporcional al número de actores extralocales implicados en los procesos locales. Aquí también, los espacios de encuentro, las interfaces entre la información transmitida por las instituciones extralocales y los sistemas locales de conocimiento aparecen como puntos privilegiados de acumulación de bienes y poderes. No se trata, desde luego, de ningún fenómeno novedoso: las funciones de mediación con las agencias gubernamentales y los canales corporativos de representación política, por los que fluían los créditos y los servicios sociales, han constituido desde hace décadas recursos centrales en la construcción de poderes. Lo notable es que la paulatina sustitución del modelo vertical de organización y representación por formas descentralizadas y focalizadas de ayuda (como es el caso con el recién implementado Programa de Educación, Salud Y Alimentación, Progresá), aunada a la diversificación de las instituciones implicadas en estas acciones, han contribuido a fortalecer a la comunidad territorial en tanto espacio de coordinación y regulación social. En particular, la administración de los recursos del ramo 033 del presupuesto público, afectados a la realización de infraestructuras sociales, fomenta organizaciones de tipo territorial por encima de las agrupaciones de carácter corporativo sectorial que imperaban anteriormente (Gordon, 1993).

La fuerte territorialización de las redes sociales tiene implicaciones directas en términos de las obligaciones que el joven conserva para con su grupo doméstico y su comunidad de origen. Estas obligaciones pueden ser consideradas como elementos de un "contrato social" que regula las condiciones de acceso a los recursos extralocales, tanto en lo relativo al mercado de trabajo como a los subsidios y demás flujos financieros de origen extracomunitario.⁶ A cambio de su participación financiera (ingresos de la migración) y laboral (incorporación a los procesos de producción agrícola) a la economía familiar, el joven migrante se beneficia con un entorno estable y seguro: acceso a la información útil sobre los mercados de trabajo, a un espacio en el solar familiar y a un pedazo –aún diminuto– de tierra que le permitirán satisfacer parte de las necesidades de su nuevo grupo doméstico en cuanto se haya casado, acceder a los diferentes servicios y bienes públicos de la localidad (escue-

⁶Sobre la noción de "contrato migratorio" que vincula el migrante con su comunidad, véase Guil-moto (1997).

las, centro de salud, etcétera) y, eventualmente, a una parte de los recursos percibidos a través de los programas públicos y privados de asistencia (Procampo, Progresía, etcétera). Este contrato plasma también las condiciones de una reinserción del migrante en el espacio productivo de la comunidad a una etapa determinada de su ciclo doméstico: establece las obligaciones que sus hijos tendrán que cumplir con él en cuanto tengan la edad de suplirlo en la migración. La relación asimétrica entre el joven migrante y su grupo doméstico se tiene que contemplar, pues, en referencia con el tiempo largo y a los cambios de estatuto que acompañan las etapas del ciclo doméstico.

Asimismo, la libertad de acción del joven de los Tuxtlas no es tan limitada como puede parecer. El “contrato social” que establece las condiciones de la migración y de la reinserción deja espacios de negociación en torno al nivel de las transferencias a las que está sometido y a la parte del patrimonio familiar al que puede pretender. En particular, su matrimonio le puede brindar una oportunidad de reequilibrar los términos de dicha negociación, al darle la posibilidad de afiliarse a otro grupo doméstico y jugar de la competencia entre los dos jefes de familia para captar su fuerza de trabajo. Las bodas aparecen así como acontecimientos mayores en la construcción y la legitimación de las clientelas sociales y arenas privilegiadas del juego político local. Sin embargo, las estrategias de (re)afiliación doméstica no cuestionan en lo fundamental el modelo clientelar de relaciones sociales centradas en los productores dependientes de un título agrario (ejidatarios).

*Los intermediarios locales de los mercados de los recursos extralocales:
¿actualización de un viejo modelo de control social por nuevos actores?*

Las interfases de producción del conocimiento práctico y los nudos de redistribución de los recursos exteriores definen igual número de espacios sociales de concentración del poder. El control de estos espacios permite estimular, manipular, canalizar o bloquear los flujos de personas, información, capitales, productos, representaciones simbólicas y proyectos institucionales, para fines individuales o en beneficio de un grupo extenso. La problemática de la mediación en las comunidades rurales ha sido ampliamente estudiada a partir de los planteamientos de Wolf (1976). El poder de los intermediarios descansa en su ubicación en los espacios fronterizos definidos por los diferentes niveles de interacción entre las comunidades locales y la sociedad global. Les corresponde efec-

tuar los ajustes entre los objetivos y los referentes de la partes involucradas en estos niveles, sin suprimir los conflictos pero mediando entre ellos –función tanto más importante y creadora de poder en cuanto la distancia estructural y cultural entre estas partes es más grande. En el marco de estas funciones, representan y manipulan los intereses específicos de las partes en la consecución de un objetivo común –la realización de una transacción– donde los fines de cada uno corresponden a racionalidades económicas (o políticas) distintas (Sánchez Saldaña, 1998). Más allá de su papel de enlace entre grupos sociales o mercados distintos, el poder del intermediario estriba en el carácter de exclusividad con que cumple estas funciones, es decir, en el monopolio que ejerce sobre los canales de acceso a los recursos que están en juego (Silverman, 1965, citado por Sánchez Saldaña, cit.). No obstante este monopolio, su legitimidad permanecería débil y sujeta a cuestionamiento si no se fundamentara también en el uso de redes de relaciones informales (parentesco, compadrazgo, vecindad, pertenencia a organizaciones políticas o religiosas comunes), dentro de la comunidad como fuera de ella, que posibilitan y sancionan la mediación.

En los Tuxtlas, las funciones de intermediación comercial, política e institucional, a nivel de cada comunidad, fueron monopolizadas por mucho tiempo por grupos pequeños, que habían desempeñado un papel central en los procesos de dotación de tierras al momento del reparto agrario (periodo 1924–1940). Estos líderes agrarios, además del papel político que les asignaba el modelo de regulación corporativo y control social formalizado durante el cardenismo,⁷ fungieron como intermediarios de una docena de grandes familias que retuvo el monopolio de los mercados regionales de productos (maíz, frijol, arroz, tabaco) y capitales hasta la década de 1970. A través de un sistema de anticipos en efectivo y bienes de consumo a los líderes agrarios, los grandes comerciantes financiaban la producción a cambio del acopio de las cosechas. Debido a la ausencia de vías de comunicación transitables, que hubieran permitido la actividad de comerciantes foráneos, este sistema propició la constitución de mercados locales cautivos y la consolidación de una élite ejidal comerciante y agiotista. La adopción, en la totalidad de los ejidos de la región, de un sistema de tenencia mancomunada de la

⁷La cadena de mandos y representación que, partiendo del comisariado ejidal, relacionaba la comunidad con la Liga de Comunidades Agrarias, la CNC y las delegaciones administrativas (secretarías de Agricultura y de la Reforma Agraria), así como las empresas paraestatales del sector agropecuario.

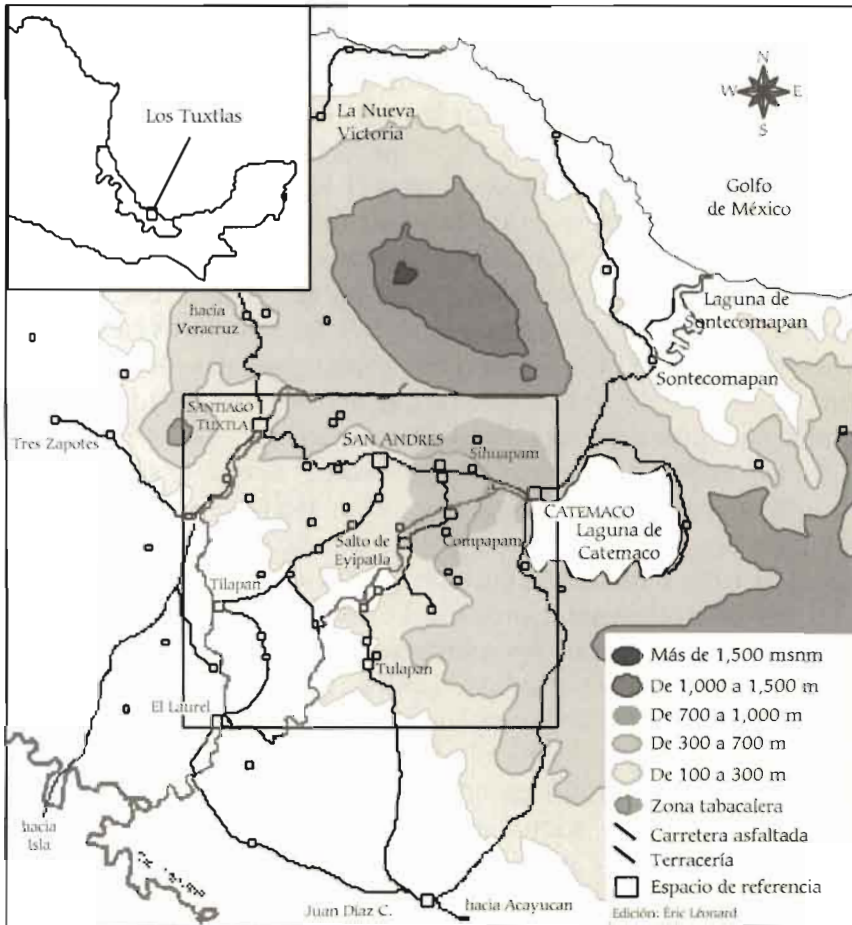
mente a la mediación con las estructuras corporativas, ellas mismas en fuerte retroceso a partir de principios de los años ochenta, con la reducción de las intervenciones directas del Estado en el sector agropecuario. Así, a lo largo de la década de 1980 y en la gran mayoría de los ejidos de la región, se generalizaron expresiones de oposición al poder de los líderes-comerciantes y se desarrollaron los reclamos a favor de una redistribución equitativa de las tierras entre los titulares de un derecho ejidal, debilitando las estructuras de control comunitario que permitían mantener la tenencia mancomunada de la tierra. A partir de 1992, las reformas al artículo 27 constitucional y la perspectiva de la privatización de las tierras ejidales tuvieron un efecto catalizador de las protestas y precipitaron el movimiento de “parcelamiento” de las tierras entre los ejidatarios. Este proceso se fundamentó en decisiones tomadas a nivel de las asambleas ejidales, donde los avecindados sin título agrario no tenían representación legal, lo cual permitió la imposición de una medida que privaba una mayoría de la población de cualquier derecho formal sobre la tierra.¹⁰

Cabe, sin embargo, matizar este panorama. Si bien la situación más común ha apuntado a la confiscación de las tierras por los ejidatarios, en ciertos ejidos se desarrollaron procesos radicalmente diferentes. Estos ejidos se caracterizan a la vez por un crecimiento demográfico precoz y muy fuerte, lo cual propició la saturación rápida del espacio agropastoral (principios de los años sesenta), y por una posición periférica en relación con la red de actividades que gira en torno a los principales centros urbanos de la región y los mercados de trabajo transregionales (véase la figura 1).¹¹ La pulverización temprana de la tenencia y la escasez de alternativas económicas en la época en que se daba el mayor crecimiento poblacional han favorecido una fuerte polarización de la estructura social e imposibilitado que surgiera esta “clase media campesina” que se consolidaba en el resto de la región: estos ejidos presentan los índices de pobreza más elevados a nivel regional (véase cuadro). Ahí, las reformas en la tenencia de la tierra y su posterior formalización mediante el Programa de Certificación de los Derechos Ejidales (Procede) se tradujeron por el reconocimiento de los derechos agrarios de la mayoría de la población, a la vez que confirmaban el esquema *caciquil* de intermediación y representación sociopolítica.

¹⁰En 1991, en la parte central de los Tuxtlas, los ejidatarios legalmente registrados representaban tan sólo el 31 por ciento de los jefes de familia de los poblados rurales (INEGI, 1991).

¹¹En la parte central de los Tuxtlas, estos ejidos agrupan aproximadamente al 22 por ciento de la población rural (véase cuadro).

FIGURA 1
 MAPA GENERAL DE LA REGIÓN DE REFERENCIA



Con los cambios macroestructurales experimentados desde principios de los años noventa, la nueva política agraria ha tenido enorme relevancia sobre los mecanismos de regulación del acceso a los recursos extralocales y la dinámica de los poderes dentro de los ejidos. El abandono del sistema de regulación estatal de los precios agrícolas, la caída dramática de los mismos a raíz de la ratificación del TLCAN y la supresión de los subsidios a los agroquímicos han derivado en una

dependencia extrema de la economía agrícola hacia los apoyos directos que manan de instituciones extralocales: los escasos créditos privados a la producción (“asociaciones en participación” con el sector privado), los subsidios públicos a la agricultura de subsistencia (Procampo), los apoyos para la realización de infraestructuras con la participación de las comunidades (fondos de Pronasol o del ramo 033, administrados por comités locales), los financiamientos proporcionados por las ONG o las iglesias para la realización de pequeños proyectos productivos o sociales y, hoy, las ayudas directas a los grupos más pobres (Progresá) constituyen recursos esenciales para la reproducción de numerosos grupos domésticos, pero también para la construcción de los poderes locales.¹² Asimismo, se ha reforzado el peso de la remesas de los migrantes –quienes están ingresando a nuevos mercados de trabajo (en Estados Unidos y en los corredores de la industria maquiladora a la frontera con este país) desde principios de la década de 1990.

Esta diversificación de las fuentes de recursos y de los espacios de redistribución (la unidad de producción para los apoyos agrícolas; los comités locales, con frecuencia constituidos sobre una base partidista, y las iglesias para los proyectos comunitarios de beneficio social; la unidad doméstica o miembros identificados de esta unidad en el caso de las remesas o de los subsidios para la reducción de la pobreza –Progresá) tiene incidencias directas sobre las relaciones sociales. Las redes clientelares que se habían estructurado de manera casi exclusiva en torno a los líderes–comerciantes y sus familiares se están recomponiendo en una base ampliada y diversificada: los jóvenes en particular juegan con su inserción en varias organizaciones y espacios sociales (el grupo doméstico de origen, el de la esposa, los partidos políticos, las iglesias, los comités locales de obras, de salud o de educación, la red migratoria, etcétera) para negociar en las mejores condiciones el acceso a la infor-

¹²A título indicativo, los recursos canalizados vía el Progresá representaban, en 1999, 105 pesos de dotación mensual para las madres con hijos de corta edad, así como para los niños escolarizados que han alcanzado el tercer grado de primaria. Las mujeres beneficiadas recibían así anualmente una suma de 1,260 pesos por dotación, con un cúmulo posible de hasta cuatro dotaciones. Para el año 1998, la remuneración neta que se podía obtener de los dos ciclos anuales de cultivo de maíz (contando con una producción optimista de cinco toneladas, valorada en 1,100 pesos la tonelada, y asignando a la mano de obra familiar el salario jornalero vigente de 30 pesos) no rebasaba 1,350 pesos por hectárea (800 pesos para una producción de 4.5 t/ha). Este mismo año, los subsidios acordados a través de Procampo en ocasión de los dos ciclos de cultivo se elevaban a 1,230 pesos por ha. En otros términos, tanto la dotación anual asignada a cada beneficiario de Progresá, como la correspondiente a Procampo procuraban un ingreso equivalente al producto neto del cultivo de maíz en un minifundio.

mación, a la tierra o a los demás recursos materiales, aprovechando la competencia que puede existir entre estas organizaciones para la captación de su fuerza de trabajo, de sus remesas o de su voto. El grupo doméstico es probablemente el espacio donde esta recomposición cobra mayor relevancia.¹³

Un hecho central en el complejo entramado de cambios que afectan a las comunidades ejidales es sin lugar a duda el papel relevante acordado a la propiedad de la tierra en las dinámicas de captación y apropiación de los recursos extralocales y en la estructuración de las redes clientelares. A pesar de la creciente reticulación de los espacios de reproducción social, el caso de los Tuxtlas resalta la permanencia de una fuerte territorialización de las redes sociales y de los juegos de poder: a escala del grupo doméstico como de las comunidades ejidales, la movilidad (de los hijos) y el control de la tierra (por el padre) funcionan hoy en día como los dos términos que fundamentan las negociaciones entre generaciones y las relaciones de poder. En esta perspectiva, el análisis de los procesos locales de implementación de los cambios legales del estatuto del ejido nos permite distinguir los recursos centrales en las dinámicas de construcción/recomposición de los poderes en los diferentes niveles de la organización social.

LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL CENTRO DE LOS PROCESOS LOCALES DE REGULACIÓN Y CONTROL SOCIAL

Control de los recursos de origen extralocal y "refuncionalización" de los títulos agrarios

Las reformas legales al artículo 27 de la Constitución adoptadas en 1992 planteaban romper con la "propiedad social" de la tierra y transferirla en dominio pleno a los productores, con el doble objetivo de fomentar la capitalización del sector campesino, al potenciar tanto el acceso al crédito privado como las asociaciones con empresas agroindustriales o comerciales, y propiciar una "democratización" del ejido, al promover los derechos individuales y romper con el control corporativo que se expresaba mediante la asamblea y el comisariado

¹³ Los subsidios directos a los sectores más pobres atribuidos mediante el Progreso merecen una atención especial, ya que están enfocados en forma exclusiva hacia las mujeres jóvenes y potencian grandes trastornos en el seno de los grupos domésticos (relaciones esposa/esposo, padre/hijos, nuera/suegros).

ejidal (Mackinlay, 1991).¹⁴ Esas reformas abren la posibilidad de reconocer como legítimos propietarios a todos los usuarios, sean o no ejidatarios, y amparar sus derechos de usar y comerciar con la tierra, siempre y cuando así lo decida la asamblea ejidal, conformada por el conjunto de los ejidatarios y solamente por ellos. El impacto del Programa de Certificación de los Derechos Ejidales (Procede) sobre las estructuras social y de poder internas al ejido puede por lo tanto ser considerable: en 1990, en la parte central de los Tuxtlas, cerca del 70 por ciento de las familias rurales no disponían de un título agrario, vivían en un solar que pertenecía al fundo legal del ejido –en tanto colectividad formada por ejidatarios– y su acceso a la tierra dependía del acuerdo de la asamblea ejidal.¹⁵ El reconocimiento de sus derechos agrarios potenciaría el cuestionamiento de las relaciones de poder y clientelares, tanto a nivel de los grupos domésticos como a escala de las comunidades. Sin embargo, y como se verá adelante, a los cinco años de haberse iniciado el Procede en la región, poco parece haber cambiado al respecto.

Una explicación a este hecho reside en el papel central que siguen desempeñando los títulos agrarios en las estrategias de captación de los subsidios y créditos que las instituciones públicas y privadas dirigen hacia las familias rurales. Por un lado, las nuevas formas de apoyo a la producción agrícola que se han implementado a raíz del proceso de integración al mercado norteamericano dan a la propiedad de la tierra una importancia que no tenía anteriormente. Tanto los pocos proyectos productivos que se estructuran en torno al sector privado –ya sea mediante su intervención directa o a través de los recursos financieros que provee a organizaciones de productores– como los subsidios a los productores de granos básicos acordados mediante el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), están enfocados casi exclusivamente hacia los titulares de un certificado agrario.

¹⁴Baitenmann (1998), en su trabajo de investigación en el centro de Veracruz, evaluó los efectos de la nueva ley agraria en el funcionamiento interno del ejido y concluyó que “la llamada modernización del sector ejidal no ha avanzado, acompañado, o facilitado, una apertura democrática en el nivel local” (*ibidem*: 122).

¹⁵En referencia al censo de población de 1990 y con base en una muestra de 20 localidades rurales de la región, Azuela (1995) evidenció un *ratio* promedio [número de jefes de familia/número de ejidatarios] de 2.74; en la mitad de los casos, singularmente los que corresponden a la zona central, de mayor antigüedad de reparto agrario y objeto del presente estudio, dicho *ratio* rebasaba 3.5.

En el caso de Procampo, que ha llegado a proveer una parte casi mayoritaria de los ingresos que derivan del cultivo de granos básicos,¹⁶ los apoyos dirigidos en teoría hacia los productores están asignados en la práctica a las parcelas donde se realizan estos cultivos. Por razones relacionadas con el costo de su actualización, el padrón nominal de beneficiarios, que se había integrado con base en un censo de los productores, se maneja en referencia a las parcelas que fueron registradas. El subsidio se atribuye con base en la presentación del certificado de Procede que ampara la propiedad de la parcela o, en su defecto, del título ejidal –en los ejidos donde el Procede aún no se ha implementado– o de un contrato de arrendamiento validado legalmente de la misma. Hoy en día y con una frecuencia cada vez mayor, los acuerdos de arrendamiento de tierras, e incluso los préstamos entre familiares, están condicionados por una cláusula mediante la cual el usuario renuncia al cobro del Procampo en beneficio del titular legal de la parcela. La concentración paulatina del subsidio se puede comprobar a través de la evolución del número de beneficiarios en los Tuxtlas: de 6,449 en 1993/1994, el número de campesinos que reciben la subvención pasó a 10,992 en 1994/1995 (+70 por ciento) y 12,568 en 1995/1996 (+14.3 por ciento), año en que se cerró el padrón de beneficiarios, pero bajó a 10,115 en 1997 (-19.5 por ciento) y 8,437 en 1998 (-16.6 por ciento); en total, el número de beneficiarios ha bajado en un 33 por ciento entre 1996 y 1998 cuando la superficie financiada se mantenía estable (+1.6 por ciento).¹⁷ Este retroceso resulta aún más marcado en las zonas densamente pobladas del centro de la región, donde el número de beneficiarios ha sufrido un descenso promedio cercano al 40 por ciento.

De la misma manera, los créditos privados para el fomento de producciones comerciales (tabaco, chile, tomate y, en 1997, un experimento para el cultivo del maíz en asociación con la empresa Maseca) han beneficiado casi exclusivamente a los titulares de un certificado agrario, en gran medida porque aparecen, gracias a la seguridad de la que gozan en el acceso a la tierra, como los únicos actores solventes y capaces de desarrollar estrategias productivas a largo plazo. En el sector del tabaco, por

¹⁶En los Tuxtlas, el subsidio entregado a través de Procampo en 1997 representaba alrededor de la tercera parte del ingreso monetario neto (deducida la remuneración de la mano de obra familiar) obtenido del cultivo de maíz en los dos ciclos que componen el calendario agrícola (Léonard, 2000); en 1998 esta participación alcanzaba entre el 48 y el 60 por ciento del mismo (para rendimientos de 5 y 4.5 t/ha, véase la nota 12).

¹⁷Fuente: Cuadros anuales recapitulativos del ejercicio de Procampo, Sagar, DDR 009 los Tuxtlas.

ejemplo, la fuerte incidencia de plagas y los costos de producción que acarrear imponen una estricta rotación de las parcelas de cultivo; este apremio restringe el número de candidatos a los créditos que proporcionan los compradores de tabaco (una unión de ejidos y una docena de empresas familiares de la región) a los campesinos que pueden valerse de un acceso suficientemente amplio a la tierra, comprobado por un título agrario.

La referencia sistemática a la propiedad de la tierra resulta más sorpresiva cuando se trata de recursos que no se relacionan con la producción agrícola. Los títulos agrarios siguen siendo recursos centrales para acceder a los puestos de representación (comisariado ejidal y comité de vigilancia, agencia municipal), a los comités locales de beneficio social (caminos, agua potable, salud, educación, etcétera) o a pequeños monopolios comerciales (tiendas Conasupo, telefonía rural) que constituyen las arenas privilegiadas de canalización de los flujos de capitales e informaciones de origen extralocal, a la vez que fungen como nudos de enlace de las diferentes redes sociales. Estos espacios representan, asimismo, focos de aprendizaje de las técnicas de mediación y de adquisición de capital social (Hoffmann, 1996). Debido a la fuerte movilidad a la que son sometidos, los campesinos sin tierra son considerados inelegibles para ocupar estos puestos y son excluidos, *de facto*, de estas arenas de poder. La mesa directiva y la asamblea del ejido, integradas únicamente por titulares de un derecho agrario, fungen así como las principales instancias de gobierno local, por encima de la “junta de pobladores”, emanación del conjunto de la población, o de las mismas autoridades municipales (Azuela, 1995). Esto se traduce en particular en la prerrogativa de organizar las faenas y de recaudar los donativos destinados a la realización y el mantenimiento de los servicios colectivos (agua potable, caminos, escuela, centro de salud).¹⁸ El título agrario aparece así como un recurso en sí, disociado de la tierra que ampara, que permite la reactualización de las antiguas funciones de intermediación sociopolítica y económica.

Con todo, la posesión de un título agrario da acceso a una verdadera renta sobre la tierra, cuyos componentes son múltiples y cuya magnitud solamente se puede apreciar en forma parcial, considerando los

¹⁸ Para los Tuxtlas, Azuela, menciona situaciones extremas en las que, por ejemplo, la presidencia de la asociación de padres de familia, encargada del mantenimiento de las escuelas de la localidad, es ocupada por un ejidatario que ni siquiera tiene hijos escolarizados (cit: 493).

flujos cuantificables en el ámbito productivo: en 1998, la suma correspondiente a Procampo y al valor del alquiler de una hectárea en cada uno de los dos ciclos anuales de cultivo rebasaba en 35 por ciento a la esperanza de ganancia neta de las dos cosechas de maíz, y en una proporción mucho mayor si la parcela había sido alquilada para el cultivo del tabaco. Este nivel de remuneración representaba entre el 18 y el 23 por ciento del valor mercantil de la tierra,¹⁹ es decir, una rentabilidad muy por encima de la de cualquier inversión productiva al alcance de los campesinos. Si bien no se puede hablar del surgimiento *strictu sensu* de una renta sobre la tierra –en tiempos del modelo corporativo de regulación económica y social, los ejidatarios titulares eran ya los principales beneficiarios de los créditos públicos– las transformaciones recientes del entorno macroeconómico e institucional han contribuido a incrementar el volumen de dicha renta y, sobre todo, su peso relativo en la composición de los ingresos de las familias rurales.

Esta renta representa un recurso clave en las dinámicas de construcción de clientelas en el ámbito local. Esto, a su vez, se traduce en el fortalecimiento de la asamblea ejidal y del comisariado, emanaciones de una minoría de la población, como principales autoridades y estructuras de mediación, en contraste con la escasa influencia de las instituciones que representan al conjunto de la población votante, la junta de pobladores en particular, incluso en las áreas de la gestión pública que les corresponden directamente –como la administración de los recursos del ramo 033 asignados a la realización de infraestructuras colectivas de beneficio social. Resulta interesante establecer un paralelo entre el desarrollo de esta renta y la expresión electoral de las relaciones de poder que se gestan a nivel de las comunidades rurales, por simplificada que esta correlación pueda parecer: después del desmoronamiento de los canales tradicionales de mediación y control político en el curso de los años 1970 y 1980, simbolizada por la insurrección latente en contra del poder de los antiguos líderes agraristas, las zonas rurales de la región habían apoyado en forma masiva la oposición política representada por el Frente Democrático Nacional y luego por el PRD en las elecciones presidenciales de 1988 y en los

¹⁹Mientras una evaluación optimista ubica la ganancia neta potencial del cultivo del maíz en 1,350 pesos por hectárea en 1998 (véanse los datos de la nota 12), el cobro de Procampo en los dos ciclos de cultivo y el alquiler de la parcela remuneraban, para este mismo año, la propiedad de la tierra en 1,830 pesos y hasta 2,730 si había sido alquilada para el cultivo del tabaco. Este mismo año, el precio de la hectárea de tierra plana y de buena productividad variaba entre 8,000 y 15,000 pesos, lo que ubica los ingresos derivados de Procampo y de la renta de tierra a un nivel que variaba entre el 18 y el 23 por ciento del valor de la tierra.

comicios posteriores; sin embargo, las elecciones realizadas desde 1994 han evidenciado un retroceso continuo de las organizaciones de oposición y sancionado este reflujo con sendas victorias del partido oficial (municipal en 1994, legislativa estatal en 1995, legislativa federal y municipal en 1997, gubernatura estatal en 1998).

La implementación del Procede: rigidización de la estructura social y de los mecanismos de control socioeconómico

Estas consideraciones arrojan una luz particular sobre las modalidades de realización del Procede a nivel local. La implementación del programa de certificación sufre una fuerte variabilidad acorde con la estructura de los poderes locales, al dominio desigual de las técnicas de mediación con los funcionarios de las distintas administraciones implicadas en su realización por parte de los pobladores rurales, o a la interpretación variable de las finalidades del programa por parte de estos mismos funcionarios (véanse los estudios presentados por Cornelius y Myhre, 1998). Así, el Procede puede desembocar tanto en la titulación del conjunto de los usuarios de la tierra como en la concentración de la misma en manos de los únicos ejidatarios. Situaciones tan contrastadas pueden incluso presentarse conjuntamente en localidades vecinas de una misma región (Zendejas y Mummert, 1998; Velázquez en este libro). La decisión de reconocer o no los derechos agrarios de los vecindados incumbe a la asamblea ejidal y únicamente a ella, pero esta decisión se tiene que contemplar con referencia al entramado de relaciones sociales y de poder que vinculan entre sí a los ejidatarios y a éstos con el resto de la población.

En general, la administración agraria ha logrado adaptar la implementación del programa a las condiciones culturales y políticas que prevalecían a escala regional, aplicándolo primero en los ejidos menos conflictivos, a manera de poder elaborar técnicas de promoción y mediación que otorgaban ulteriormente un progreso más rápido en las localidades donde las tensiones en torno a la tierra eran mayores (Zendejas y Mummert, 1998: 198). Asimismo, los funcionarios han aprovechado las distintas facultades atribuidas al Estado (protector, árbitro, facilitador, juez, represor) y las relaciones tejidas desde largo tiempo con los grupos locales de intermediarios para legitimar sus actividades y llevar el programa adelante (Baitenmann, 1998). Este método ha permitido a las delegaciones regionales de la Procuraduría Agraria cumplir con las metas de avance (en términos de número de ejidos y de superficie registrada) asignadas por la ad-

ministración central: a principios de 1999, tras cuatro años de operación del Procede, se había “regularizado” la tenencia de la tierra en 94 de los 144 ejidos con los que cuenta la región, es decir un 65 por ciento del total.

En la mayoría de los casos, la resolución de los litigios que se manifestaban tanto a nivel intracomunitario como entre ejidos vecinos, en torno a la apropiación y el estatuto de las tierras ejidales requirió del apoyo de auxiliares eficientes a nivel local. Esto se logró dejando a los grupos de poder un papel motor en la difusión de la información y en las tareas de mediación entre la administración y la población con derecho a la tierra. La primacía de las estructuras locales de poder en la implementación del Procede se manifestó, en un primer tiempo y antes aun que empezaran formalmente las operaciones de regularización, en la redistribución de las tierras de una mayoría de ejidos entre los titulares de un derecho ejidal y la exclusión de los demás usuarios (véase *supra*). En el desarrollo posterior del programa, si bien se cumplió con las normas administrativas que planteaban la presentación de sus objetivos y sus modalidades prácticas ante la junta de pobladores, su implementación fue estrechamente controlada por los detentores de un título ejidal: en la gran mayoría de las comunidades, los ejidatarios tuvieron especial cuidado en ser los únicos interlocutores directos de la administración agraria y en mantener a los vecindados a distancia de las operaciones de medición y deslinde de las parcelas.²⁰ En estas condiciones, no es de sorprender que el Procede haya contribuido en definitiva a consolidar las estructuras de poder, tanto a nivel de las comunidades como dentro de los grupos domésticos. En la mayoría de los casos, la titulación de usuarios no ejidatarios ha sido la consecuencia de arbitrajes realizados por los mismos ejidatarios en el seno de su propio grupo doméstico. Estas modalidades tienen implicaciones a largo plazo, ya que el Registro Agrario Nacional (RAN) se niega a reconocer las divisiones de parcelas realizadas posteriormente al Procede, como suele ocurrir para proceder a ventas de emergencia o a la repartición del patrimonio de un ejidatario entre sus herederos.²¹

²⁰En la parte central de los Tuxtlas, Almeida (2000) observa al respecto una reducción sensible de la oferta local de tierras en préstamo o arrendamiento al momento de la implementación del Procede, a fin de minimizar los riesgos de reivindicación por parte de los usuarios no ejidatarios.

²¹Sin embargo, resulta común observar prácticas tendientes a darle la vuelta a este obstáculo legal, como son el registro ante un notario público o la asamblea ejidal de las ventas, o las cesiones entre vivos, de fracciones de las parcelas tituladas, como una manera de dar cierta validación jurídica a estas transacciones. Asimismo, se dan procesos de regularización posteriores a la conclusión del Procede, aprovechando los “servicios” informales de algunos agentes de la Procuraduría Agraria, pero con un costo de 500 pesos por parcela registrada, mismos que se suman a los gastos particulares de medición y deslinde.

El análisis de las expresiones locales del programa de certificación, a nivel de una muestra de 41 ejidos ubicados en la parte central de los Tuxtlas, arroja tendencias contrastadas, pero evidencia un fuerte predominio de las situaciones de retención de las tierras por parte de los ejidatarios. Estas tendencias se pueden declinar en cuatro contextos sociohistóricos y demográficos distintos, resumidos en el cuadro y la figura 2.

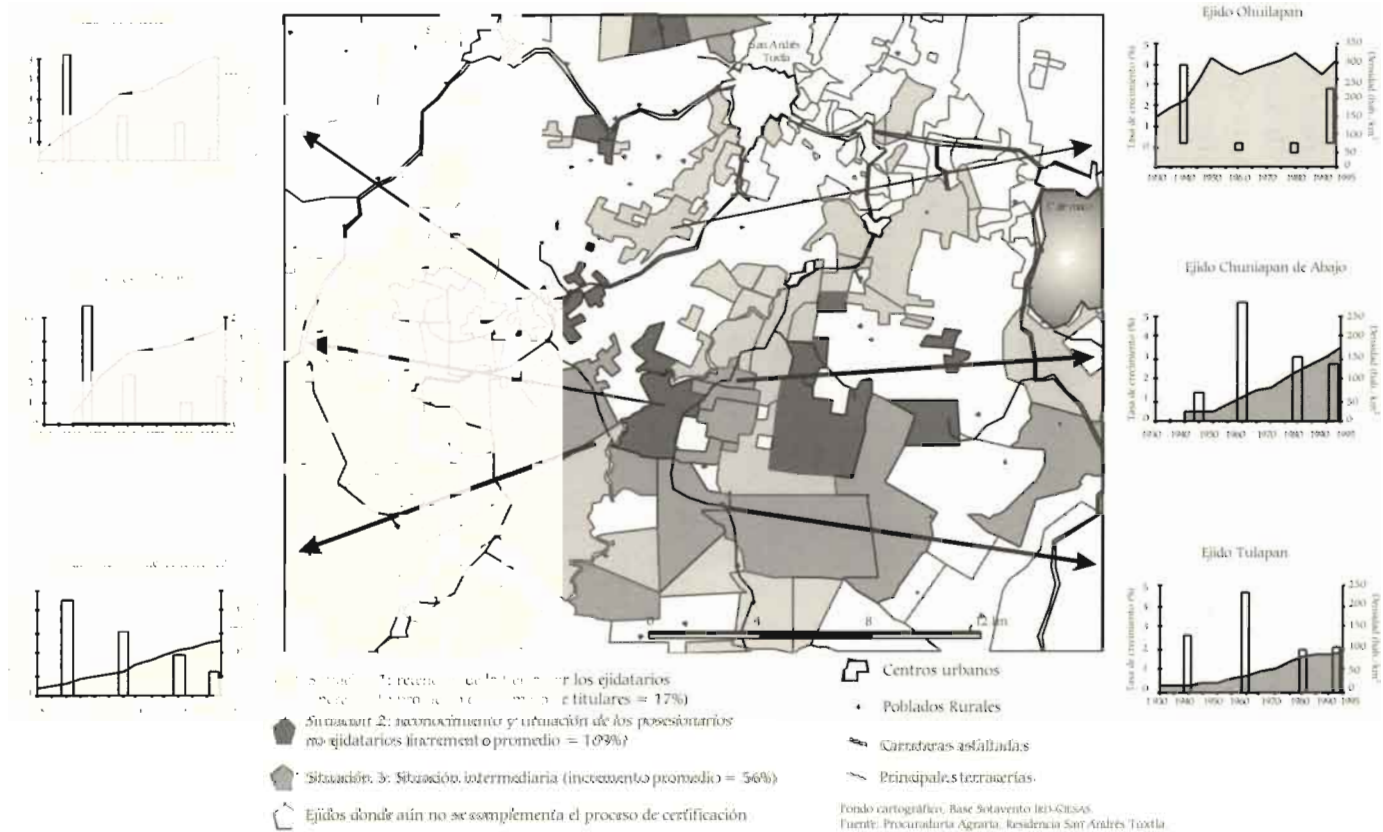
LAS DIFERENTES EXPRESIONES DEL PROCEDE
EN LA PARTE CENTRAL DE LOS TLUXTLAS

	Número de ejidos	% población muestra	Densidad de población	Incremento de /ejidatarios 1991	Titulares/ jefes de familia	Superficie/ titular	Índice de marginación
Situación 1.1	12	32.7%	324 hab/km ²	14%	30%	5.5 ha	0.34
Situación 1.2	13	27.8%	137 hab/km ²	20%	35%	9.1 ha	0.15
Situación 2	8	22.4%	225 hab/km ²	109%	60%	3.6 ha	1.21
Situación 3	8	17.1%	120 hab/km ²	56%	59%	7.4 ha	0.97
Conjunto	41	100%	181 hab/km ²	31%	40%	6.5 ha	0.54

Fuente: Procuraduría Agraria, Residencia San Andrés Tuxtla; INEGI, 1991, 1992, 1995.

La situación 1 predomina en el ámbito regional, tanto en el número de ejidos como en la población (más del 60 por ciento de los casos y de la población de la muestra) y coincide con las comunidades donde se fue desarrollando una "clase media" campesina a raíz de las intervenciones estatales de la década de 1970, misma que fue cuestionando el poder de los antiguos líderes agrarios, hasta conseguir el "parcelamiento" de las tierras ejidales (véase *supra*). Estos ejidos presentan niveles de pobreza medianos a bajos en referencia con el contexto regional caracterizado por altos índices de marginación. En este grupo, la implementación del Procede resultó en la formalización de los procesos de reapropiación del espacio productivo por los ejidatarios, que habían tenido lugar en las dos décadas anteriores: el incremento promedio en el número de titulares de un derecho agrario fue sólo de 18 por ciento y tan sólo la tercera parte de los jefes de familia dispone, hoy en día, de derechos formales sobre la tierra.

FIGURA 5
 LAS EXPRESIONES DEL PROCESO EN LA PARTE CENTRAL DE LOS TUXTLAS



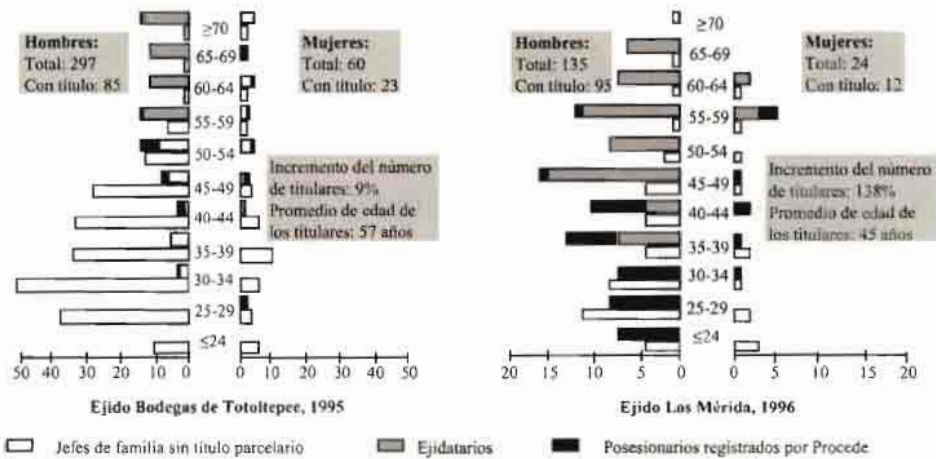
Estas características comunes encubren, sin embargo, cierta heterogeneidad sociodemográfica entre las localidades. Integran este grupo, por un lado, ejidos cercanos a los centros urbanos y las principales vías de comunicación de la región, cuya densidad poblacional es muy alta en relación con la superficie ejidal, pero donde el acceso a servicios y actividades alternativas a la agricultura de subsistencia (incorporación precoz a los mercados transregionales de trabajo, producción intensiva de tabaco) ha propiciado a partir de 1970 un incremento en los niveles de vida de la población y la construcción de sistemas de regulación social que no se centran de manera exclusiva en el acceso a la tierra (situación 1.1).

Por otra parte, esta misma tendencia ha imperado en comunidades ubicadas al sur de la región, donde las densidades de población son bajas en términos relativos (menos de 150 habitantes por kilómetro cuadrado); la menor presión sobre la tierra ha permitido un impacto positivo del cambio técnico sobre los niveles de productividad en la agricultura maicera, un incremento de la capacidad de acumulación de los detentores de tierras y la diversificación de los sistemas de producción hacia la ganadería bovina (situación 1.2). Cabe destacar en esas localidades la evidencia de procesos de regulación demográfica y social —emigración, reducción temprana de los niveles de fecundidad, pluriactividad en torno a los centros urbanos de la región—, que han permitido ajustes graduales de los mecanismos comunitarios y domésticos de gestión de los recursos agrarios: las tasas de crecimiento demográfico han experimentado un pronto descenso a partir de los años 1950 (véanse los casos de los ejidos Ohuilapan y Bodegas de Totoltepec en la figura 2).

El ejido Bodegas de Totoltepec representa un arquetipo de la situación 1.2. Ahí, el número de titulares de tierras aumentó en tan sólo 9 por ciento en relación con el padrón inicial de ejidatarios, y la proporción de detentores actuales de un derecho agrario no rebasa el 30 por ciento de los jefes de familia. El Procede tuvo poca incidencia sobre la estructura social y la repartición de los poderes: la propiedad de la tierra sigue siendo el privilegio de las clases de edad mayores de 50 años (representaban, a la conclusión del programa en 1995, el 67 por ciento de los titulares de parcelas y el 58 por ciento de los nuevos poseedores) y la reforma sólo ha incidido en una leve feminización de los propietarios, al permitir la regularización de los derechos pendientes de algunas viudas (véase figura 3).

res entre los detentores de tierra (apenas 11 por ciento de éstos), aunque en este caso también, el programa ha resultado en un aumento significativo de su número (+140 por ciento), en beneficio de las clases de edad más jóvenes.

FIGURA 3
PIRÁMIDE DE EDADES DE LOS JEFES DE FAMILIA EN DOS SITUACIONES
CARACTERÍSTICAS DE REALIZACIÓN DEL PROCEDE EN LOS TUXTLAS



Fuente: Procuraduría Agraria, Residencia regional San Andrés Tuxtla.

La situación 3 parece resultar de condiciones intermedias entre los dos casos anteriores: por un lado, los ejidos implicados comparten con las comunidades del tipo 2 características similares de pobreza y la misma posición periférica en relación con la red de actividades que gira en torno a los principales centros urbanos de la región y los mercados transregionales de trabajo; por otro, han tenido un crecimiento demográfico más lento y presentan hoy en día densidades de población cercanas a las de las comunidades representativas de la situación 1.2. A pesar de la mayor disponibilidad en tierra, el cambio técnico experimentado en el curso de los años 1970 y 1980 no permitió ahí el surgimiento de un estrato medio de productores agrícolas, sin que esto se tradujera en una extrema polarización de las estructuras social y de poder. Las disponibilidades en tierra les confieren a los ejidatarios una mayor capacidad para administrar a nivel doméstico las reivindicaciones de su propia

descendencia relativa al acceso a los recursos productivos; pero al mismo tiempo, la posición periférica de esas comunidades y la carencia de alternativas económicas propician la cristalización de las tensiones intergeneracionales en torno a la distribución de la propiedad agraria.

Así, la estructura agraria que resultó del Procede en el contexto de la situación 3 puede ser considerada como la expresión de la confrontación entre dos características apremiantes: la reiteración de los procesos de regulación social al ámbito agrario por una parte, y la mayor capacidad de los ejidatarios para administrar estos procesos a nivel de su propio grupo doméstico y del patrimonio agrario familiar por otra. En estas comunidades, el programa de certificación ha dado lugar a un incremento mediano del número de titulares de tierra (+56 por ciento); éstos representan una proporción mayoritaria de los jefes de familia, equivalente a la que observamos en los ejidos de la situación 2 (60 por ciento), sin que esto se traduzca, en primer análisis, en un proceso de “microfundización” y de pulverización de la tenencia.

Con todo, y sin minimizar el interés sociológico de este último contexto, las expresiones del Procede en la parte central de los Tuxtlas evidencian, en el 83 por ciento de los casos, la centralidad del control agrario en las dinámicas de poder. Trátese de los ejidos donde se ha ampliado el estrato social de intermediarios a raíz de la implementación del modelo de regulación estatal del sector agropecuario, o de las comunidades donde, al contrario, se han mantenido estructuras tradicionales, verticales, de intermediación y control sociopolítico, el control de la tierra sigue fungiendo como el principal instrumento de legitimación de los poderes, aun cuando las bases materiales de la reproducción social sufren una creciente desvinculación de la producción agrícola. Esta situación es indisociable de la perennización del ejido, en tanto institución, como principal instancia de mediación con las organizaciones supralocales (agencia gubernamentales, ONG, empresas privadas, redes migratorias, etcétera).

Esto explica en gran parte por qué sólo dos de los 94 ejidos que han cumplido el proceso de regularización de la tenencia de la tierra en la región proyectan dar el paso hacia la adopción del “dominio pleno” de las tierras y su incorporación al registro de la propiedad privada.²² La ins-

²² Robles Berlanga (en este libro), al identificar las tendencias más notables que a nivel nacional se desprendían de la ejecución del Procede hasta principios de 1999, señala que la privatización de la propiedad social –prevista en la nueva ley agraria– era un fenómeno restringido. De acuerdo con los datos del RAN presentados por este autor, de un total de 20,000 núcleos agrarios que habían concluido el proceso de certificación de sus parcelas, sólo 809 núcleos agrarios habían solicitado asumir el dominio pleno de sus parcelas.

tauración de la tenencia privada tendría como consecuencia implícita la disolución de las instituciones (comisariado, asamblea ejidal) a través de las cuales los ejidatarios controlan la arena política local y los canales de captación de los recursos extralocales. Por el contrario, la permanencia de un “estatuto agrario intermedio” reúne para ellos varias ventajas: por un lado formaliza la tenencia y plasma, en el 60 por ciento de los casos, la concentración de los títulos agrarios en manos de los antiguos ejidatarios, lo cual potencia su manejo como recurso clave en las estrategias de control de los espacios de intermediación, a la vez que permite toda clase de transacciones en torno a la tierra; por otro, perenniza los canales existentes de representación sociopolítica y las instituciones que les permiten controlar los flujos de capital e información de origen extralocal. Aun cuando el nuevo Código Agrario abre la posibilidad de conferir el estatuto de ejidatario, con todas sus prerrogativas, a los nuevos posesionarios, ninguno de los ejidos estudiados, ni siquiera los que experimentaron el ingreso masivo de nuevos titulares, ha adoptado esta medida: si bien los posesionarios pueden asistir a las asambleas ejidales, el derecho a voto y la toma de decisiones siguen siendo privilegios exclusivos de los ejidatarios.

El Procede se ha beneficiado con un apoyo amplio porque legitima las prácticas existentes. Formaliza la mercantilización [*near-commodity status*] de la propiedad ejidal, al permitir a los miembros del ejido vender y comprar [sus tierras], sin que su estatuto y sus derechos como ejidatarios aparezcan amenazados. Es decir que la significación económica y política de su derecho de propiedad no ha sido afectada [...]. La estructura del ejido permanece, y con ella la posibilidad de ganancia económica y política, cuando menos para los líderes y sus asociados.²³

CONCLUSIÓN:

POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN Y FOMENTO DE LA CIUDADANÍA: ¿UN COMPROMISO IMPOSIBLE?

Al restringir las políticas públicas hacia el campo a los programas de contención de la pobreza (Procampo, Progresá) y a la regularización de la tenencia de la tierra, el Estado, junto con las organizaciones internaciona-

²³Goldring (1998): 170.

les que alientan esas orientaciones, contribuye a encerrar la problemática agraria en la esfera de las relaciones intradomésticas entre generaciones: la movilidad de los jóvenes por un lado, el control de la tierra por los mayores por otro, vienen a constituir los dos términos que fundamentan los procesos de regulación e integración social. La imposición de un marco jurídico normativo y simplista en materia de tenencia de la tierra (un predio—un tipo de derecho) exige una redefinición de las relaciones contractuales que regulan, a escala de los grupos domésticos, no sólo el acceso a y la transmisión de la tierra, sino también el acceso a los recursos de origen extralocal, en particular los que se relacionan con la migración. El título agrario funge así como un recurso en sí, dissociado de la tierra en tanto factor de producción, que permite la reactualización de las relaciones clientelares en el marco de las estrategias de captación de los flujos de origen extralocal (créditos productivos, subsidios, proyectos de desarrollo social, remesas).

De esta manera, y en forma contradictoria con uno de sus objetivos proclamados (la democratización de las instituciones ejidales), la reforma actual está contribuyendo a consolidar los poderes existentes, ya sea reforzando el control ejercido por los ejidatarios sobre los nuevos espacios de intermediación, o bien legitimando el monopolio ejercido por los antiguos caciques sobre estos espacios. En las dos situaciones extremas observadas en los Tuxtlas, el programa de certificación ha reforzado la rigidez de la estructura social y los mecanismos de control sociopolítico. Este fenómeno está en conformidad con la lógica que impera en la implementación de las reformas estructurales ideadas e impulsadas por las organizaciones internacionales. Para matizar la fuerte normatividad que caracteriza la formulación de estos programas y facilitar su aplicación a escala meso o microsocial, estas organizaciones están alentando la creación de estructuras descentralizadas de gestión que otorgan un papel relevante a los sistemas locales de regulación. Tal postura determina en gran medida las expresiones concretas de las reformas estructurales, puesto que los “modos locales de regulación” no son sino el producto de las relaciones de poder que operan en las comunidades campesinas. Al otorgar a los grupos de poder un papel central en la implementación de reformas que, cuando menos a nivel discursivo, apuntan a su debilitamiento, tanto las organizaciones internacionales como el Estado toman la opción de dejar al estado de discurso los principios de democratización del juego político local.

En los Tuxtlas, en las comunidades donde no contribuye a dar una nueva legitimidad al poder de los antiguos caciques, el Procede constituye un factor de consolidación de sistemas de administración y representación política de tipo censitario: como lo subraya Azuela (1995), la propiedad de la tierra funge como fundamento de la vida pública, esto es, de la ciudadanía, a nivel de las comunidades ejidales, al igual que en las democracias europeas de principios del siglo XIX e independientemente de las leyes federales en la materia. Al haber logrado limitar el impacto de la reforma a un simple cambio de estatuto de las tierras, sin afectar las instituciones mediante las cuales se ejerce el control de la arena política local y se administra la mayor parte de los bienes colectivos que conforman el patrimonio de las comunidades, los ejidatarios mantienen el ejido, en tanto institución, “en lo fundamental vinculado a la Federación y segregado de las instituciones políticas [municipales]” (Azuela, 1995: 498). Estas condiciones representan un obstáculo mayor al surgimiento de una verdadera ciudadanía local.

Por otro lado, el ejemplo de los Tuxtlas parece indicar que la reforma del ejido está cumpliendo, cuando menos parcialmente, con respecto a su principal objetivo: el de propiciar el surgimiento y la inserción en el mercado de un estrato de campesinos medios, que disponen de un capital intercambiable, amparado por el título de propiedad. En el contexto regional, caracterizado por la pulverización de los predios y la creciente minifundización, el programa de certificación ha impulsado procesos de recomposición de tierras y la formación, en la mayoría de los ejidos, de propiedades de 5 a 10 hectáreas, mejor dotadas para ubicarse en un mercado abierto e interesar a potenciales inversionistas.

BIBLIOGRAFÍA

- ALMEIDA, E., 2000, “Cambios y probables tendencias en el mercado de tierras ejidales en la zona de transición maíz-tabaco en la región de los Tuxtlas, Veracruz”, en É. Léonard y E. Velázquez (coords.), *El Sotavento veracruzano. Procesos sociales y dinámicas territoriales*, México, D.F., CIESAS-IRD, pp. 171-80.
- AZUELA, A., 1995, “Ciudadanía y gestión urbana en los poblados rurales de los Tuxtlas”, *Estudios Sociológicos*, vol. XIII, núm. 39, pp. 485-500.
- BAITENMANN, H., 1998, “The Article 27 Reforms and the Promise of Local Democratization in Central Veracruz”, en W. Cornelius y D. Myhre (eds.), *The Transformation of Rural Mexico. Reforming the Eji-*

rales y urbanos en el México actual, México, D.F., UAM-Iztapalapa, pp. 117-67

- SÁNCHEZ SALDAÑA, K., 1998, "Intermediarios en el mercado laboral agrícola y reestructuración social en el campo", ponencia en el V Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, ALASRU, Chapingo, 10-14 de octubre de 1998, 20 pp., mimeo.
- SERRE, M., 1998, "Las consecuencias de las nuevas tecnologías", ponencia en el Congreso EDUFRANCE, México, 11 de noviembre de 1998.
- SILVERMAN, S., 1965, "Patronage and Community-Nation Relationships in Central Italy", *Ethnology*, vol. 4 (2).
- WOLF, E.R., 1976, "Aspects of Group Relations in a Complex Society: México", en T. Shanin (ed.), *Peasants and peasant societies*, Londres, Penguin Modern Sociology Readings.
- ZENDEJAS, S. 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 Mexican-American Studies, UCSD, pp. 173-201.

SOCIEDADES • HISTORIAS • LENGUAJES

Política y regulación agraria

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

Éric Léonard
André Quesnel
Emilia Velázquez
Coordinadores

